



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

“Ingen går och knackar och säger hjälp, jag är illegal. Det är omöjligt”

- En kvalitativ studie om varför socialtjänsten och papperslösa inte möts.

SQ4562, Vetenskapligt arbete i socialt arbete, 15 hp
Scientific Work in Social Work, 15 higher education credits
Kandidatnivå
Termin 6, VT 2014
Författare: Else Thordstein, Johanna Hadin och Linnéa Larsson
Handledare: André Rodin

Abstrakt

Titel “Ingen går och knackar och säger hjälp, jag är illegal. Det är omöjligt”
- En kvalitativ studie om varför socialtjänsten och papperslösa inte möts.

Författare Else Thordstein, Johanna Hadin och Linnéa Larsson

Nyckelord Papperslösa, socialtjänsten, bistånd, kommunens yttersta ansvar
Irregular migrants, social services, income support, the ultimate responsibility

Människor som lever som papperslösa, det vill säga utan uppehålls rätt i Sverige, är en mycket utsatt grupp människor som lever under svåra och osäkra förhållanden. Det råder idag en stor kunskapsbrist och osäkerhet, både på socialtjänsten, bland papperslösa själva och även bland frivilligorganisationer vilka rättigheter de papperslösa faktiskt har och vilken hjälp de kan få från socialtjänsten. Vi har i vår studie, genom intervjuer med både socialsekreterare och människor som lever som papperslösa, undersökt vilka anledningar det kan finnas till att dessa två grupper sällan möts. Genom intervjuerna med socialsekreterarna, samt en juridisk kartläggning har vi även undersökt vilka juridiska och praktiska möjligheter respektive hinder socialtjänsten har att bevilja bistånd till papperslösa. Vi har även frågat om förändringar som de båda grupperna vill se. Våra resultat pekar på att det framförallt är rädslan för att bli anmäld till polis eller Migrationsverket, tillsammans med en uppfattning byggd på rykten och knapphändig information om att det i princip är omöjligt att få någon hjälp, som gör att papperslösa inte vågar ha kontakt med socialtjänsten. Socialsekreterarna talar om en osäkerhet kring hur de ska hantera målgruppen då de sällan möter papperslösa, och de ser överlag fler hinder än möjligheter till att hjälpa dem. Socialtjänsten inom vårt geografiska område är generellt mer restriktiva än vad vi fann lagstiftningen vara, vilket bland annat kan ha att göra med den stora osäkerheten kring lagtolkning samt avsaknaden av riktlinjer. Studiens resultat belyser att samtliga socialsekreterare efterfrågar tydligare riktlinjer och vägledning för en bättre och mer rättssäker hantering av papperslösas ärenden. Informanterna på socialtjänsten talar även om en förändring på högre nivå, framförallt i migrationspolitiken. De papperslösa informanterna betonar att för att de ska våga söka hjälp krävs att de får information om möjligheten att söka hjälp och att de inte riskerar att bli anmälda. Om det skulle bli tydligare hur socialsekreterare ska agera gentemot papperslösa sökande, samt om de uppdaterar sig på sekretesslagstiftningen, kan de även ge bättre information till papperslösa, som i sin tur kan våga ta kontakt med socialtjänsten. Då kan praxis skapas och därmed möjliggörs en mer rättssäker bedömning för de papperslösa.

Tack till

Först och främst vill vi tacka vår handledare André Rodin för all hjälp under studiens gång. Därtill vill vi även rikta ett stort tack till stadsjuristen Maria Engleson, forskaren Annika Staaf och vår före detta juridiklärare Gustav Svensson som alla bidragit med många kloka tankar gällande vår juridiska kartläggning. Inte minst vill vi varmt tacka alla våra informanter som ställt upp på intervjuer, utan er hade inte den här studien blivit möjlig.

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och Problemformulering	2
1.3 Frågeställningar	2
1.4 Begreppet papperslösa.....	2
1.5 Avgränsningar	3
1.6 Metod	3
2 Tidigare forskning.....	4
2.1 Internationell överblick	4
2.1.1 Situationen för papperslösa i Europa.....	4
2.1.2 Rättsliga dokument.....	4
2.2 Situationen för papperslösa i Sverige.....	5
2.3 Juridisk kartläggning	6
2.3.1 Socialtjänstens syfte och biståndshantering	6
2.3.2 Bosättning och vistelse.....	7
2.3.3 Kommunens yttersta ansvar	7
2.3.4 Sekretess och underrättelseskyldighet.....	9
2.4 Hjälp och stöd från socialtjänsten idag.....	9
2.4.1 Behov och beviljade insatser.....	9
2.4.2 Handläggning och överklagan.....	10
3 Teoretiska utgångspunkter	11
3.1 Erkännande.....	11
3.1.1 Rättigheter	11
3.1.2 Solidaritet	12
3.1.3 Missaktning	12
3.2 Etik och socialtjänsten.....	12
3.2.1 Etik på olika nivåer	12
3.2.2 Vad är etik?	13
3.2.3 Etiska principer	13
3.2.4 Prioriteringar	13
4 Metod	15
4.1 Metodval	15
4.2 Förståelse.....	15
4.3 Informationssökning.....	15
4.4 Kontakter för informationssökning	16
4.5 Datainsamlingsmetod och intervjugenomförande.....	16
4.6 Urval.....	17
4.7 Analysmetod	18
4.8 Arbetsfördelning inom gruppen	18
4.9 Reliabilitet och validitet	19
4.10 Generaliserbarhet	19
4.11 Etiska överväganden	20
4.12 Metodkritik.....	21
5 Resultat och analys.....	23
5.1 Bakgrundsinformation.....	23
5.1.1 Insatser och möten.....	23
5.1.2 Befintliga behov	24
5.2 Anledningar till att socialtjänsten och papperslösa inte möts	25
5.2.1 Okunskap kring rättigheter.....	25
5.2.2 Brist på information	26

5.2.3 Kunskapsbrist på socialtjänsten.....	27
5.2.4 Känslor av rädsla och osäkerhet.....	28
5.2.5 Stämplas som illegal.....	29
5.2.6 Byråkratiskt system.....	30
5.3 Socialtjänstens möjligheter och hinder till att bevilja bistånd.....	31
5.3.1 Möjligheter.....	31
5.3.1.1 Akut bistånd.....	32
5.3.1.2 Rätten att ansöka.....	34
5.3.2 Hinder.....	35
5.3.2.1 Inget uppehållstillstånd.....	35
5.3.2.2 Går inte emot andra myndigheter.....	37
5.3.2.3 Aktivt val.....	37
5.3.2.4 Restriktivitet.....	38
5.3.2.5 Osäkerhet.....	39
5.4 Förändringar.....	40
5.4.1 Förändringar som de papperslösa vill se.....	40
5.4.1.1 Större trygghet.....	40
5.4.1.2 Tydlig information.....	41
5.4.1.3 Samarbete med andra organisationer.....	42
5.4.1.4 Insatser för barn.....	43
5.4.2 Förändringar som socialtjänsten vill se.....	43
5.4.2.1 Tydligare riktlinjer.....	43
5.4.2.2 Strukturella förändringar.....	45
5.4.2.3 Attitydförändringar.....	45
6 Sammanfattning.....	47
7 Avslutande diskussion.....	49
8 Förslag på vidare forskning.....	52
9 Referenser.....	53
Bilagor.....	56

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Klimatet för papperslösa i Europa är hårt. Det tar sig uttryck bland annat genom en gemensamt strikt flyktingpolitik inom EU, restriktioner mot inresande, effektivare utvisningar och sanktioner mot de som inte medverkar till utvisning (Vestin 2010). Migration sker i huvudsak till närliggande geografiska områden, men en del tar sig längre sträckor och kommer till länder som Sverige som är mer en av en universell välfärdsstat (Staaf 2013). Rassistiska strömningar blir allt mer omfattande i samhället med bland annat ett främlingsfientligt regeringsparti och under 2013 utvecklades projektet Reva¹ till ett landsomfattande projekt (Migrationsverket 2014a). Samtidigt har detta medfört starkare engagemang från frivilligorganisationers sida, en stark opinion med bland annat kampanjer som Asylrätt 2014² och många demonstrationer och manifestationer. Ett gediget påverkansarbete har lett till vissa betydande framsteg de senaste åren, främst inom vård- och skolområdet.

Merparten av de som idag räknas som papperslösa är de som fått avslag på sin asylansökan och sedan valt att avvika och "gömma sig" i Sverige (Staaf 2013). Flera organisationer, bland annat Asylgruppen i Malmö menar att de flesta som är papperslösa har flytt på grund av svåra omständigheter och ser det helt enkelt inte som ett alternativ att åka tillbaka till det land de kommer ifrån. De väljer att leva ett svårt liv som papperslös i Sverige framför det liv som ett återvändande skulle innebära (Asylgruppen i Malmö 2014). Det finns av förklarliga skäl inga säkra siffror på hur många papperslösa som befinner sig i Sverige idag. Siffror som förekommer i undersökningar varierar mellan 10 000 till 50 000 (Socialstyrelsen 2010).

Ingen i Sverige ska behöva lida nöd, det ansvaret har kommit att läggas på kommunerna i Sverige. Rent praktiskt är det socialtjänsten som ska arbeta för detta genom att tillhandahålla sociala rättigheter och avhjälpa akuta nödsituationer, men det finns idag stora brister kring de sociala rättigheterna för papperslösa. De ofta akuta behov som finns hos målgruppen gällande bostad, mat och kläder omfattas inte i tydlig lagstiftning (Staaf 2013). Kommunens yttersta ansvar för att ge stöd och hjälp till alla som vistas i kommunen, det så kallade vistelsebegreppet, är i lagstiftningen en otydlig och tolkningsbar ramlag precis som Pettersson (2013a) menar att socialtjänstlagen är överlag. Holgersson (2010) poängterar att papperslösa idag är ett dilemma för Sveriges kommuner. De papperslösa är människor men inte medborgare³, och därför svåra för en byråkratisk nationalstat att hantera. Holgersson påpekar vidare att "Konsekvensen blir att det *på grund av* den generella välfärden - som är skapad för att garantera alla samma service - på många sätt är svårare att leva i Sverige utan formell vistelserätt än i många andra länder" (Holgersson 2010, sid 109).

¹ Reva står för rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete och är ett uppdrag som regeringen gav Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården 2009 (Migrationsverket 2014a)

² Asylrätt 2014 är en kampanj för en humanare flyktingpolitik skapad av organisationen Ingen människa är illegal.

³ Det finns en otydlighet kring begreppet medborgare. Med medborgare i detta avseende menas alla som lever i Sverige med uppehållstillstånd eller annan typ av juridisk rätt att vistas här, inte endast personer med svenskt medborgarskap.

Forskningsområdet vi vill undersöka är eftersatt och det råder stor kunskapsbrist vilket leder till att en av Sveriges mest utsatta grupper lämnas åt godtycklig och osäker tolkning för sin överlevnad. Flera gånger lämnar socialtjänsten över ansvaret till frivilligorganisationer och de papperslösa är helt beroende av kyrkor och vänliga människors stöd och hjälp skriver Staaf (2013), vilket också bekräftas av en av våra informanter under studiens gång (personlig kommunikation 2014-04-09).

1.2 Syfte och Problemformulering

Den stora kunskapsbristen kring de papperslösas situation och framförallt deras rättigheter och Sveriges ansvar för dem är problematisk. På socionomutbildningen får vi ytterst lite kunskap om papperslösas rättigheter och situation, de papperslösa själva har inte mycket kunskap om vad som är möjligt, och på socialtjänsten finns ofta inte heller någon större kunskap kring detta område. Även inom frivilligorganisationer som möter papperslösa finns en osäkerhet och okunskap vilka möjligheter till hjälp och stöd det faktiskt går att få från socialtjänsten. Av ovan resonemang förstås att detta område är komplext och vi vill med vår undersökning belysa denna komplexitet genom att lyfta många olika förklaringar till varför det ser ut på detta vis. *Social rapport 2010* slår fast att det i de flesta kommuner saknas riktlinjer kring socialtjänstens arbete med papperslösa och grupperna möts idag i liten utsträckning. Det förekommer, men de fåtal möten som sker är källa till stor osäkerhet från båda håll (Socialstyrelsen 2010). Något det ej har forskats på är *varför* det föreligger på detta sätt. Varför möter inte socialtjänsten denna utsatta grupp? Vårt forskningsområde är därför av stor relevans för det sociala arbetet, då det sociala arbetets yttersta syfte är att stödja utsatta grupper i samhället. Syftet med vår uppsats är därför att med en kvalitativ ansats nå en ökad förståelse vad gäller socialtjänstens kontakt och arbete med papperslösa. Därtill är syftet med uppsatsen också att belysa papperslösas egna upplevelser av socialtjänsten. Följande fyra frågeställningar beskriver våra huvudfrågor:

1.3 Frågeställningar

1. Vilka möjliga anledningar ser de papperslösa själva till att de och socialtjänsten sällan möts?
2. Vilka möjliga orsaker ser socialtjänsten till att de sällan möter papperslösa?
3. Vilka juridiska och praktiska möjligheter respektive hinder ser socialtjänsten till att bevilja bistånd till papperslösa?
4. Vad ser de papperslösa respektive socialtjänsten som nödvändigt för att kunna förändra kontakten dem emellan?

1.4 Begreppet papperslösa

Vi har valt att i rapporten använda oss av begreppet papperslös. Detta dels på grund av vad Staaf (2013) skriver då hon framhäver att det har kommit att bli ett alltmer använt och vedertaget begrepp inom politiken och det offentliga rummet. Begreppet inbegriper en heterogen grupp människor med den gemensamma nämnaren att de saknar tillstånd att vistas i Sverige. Det innebär inte nödvändigtvis att de saknar identitetshandlingar och det är inte heller samma sak som att vara statslös. De grupper som vi valt att inkludera i våra begrepp stämmer överens med Malmö stads definition av papperslösa, med

undantag av att vi exkluderar EU-medborgare. Varför vi avgränsar oss och utesluter den gruppen förklaras i avsnittet *Avgränsningar*. "Med papperslös avses en person som befinner sig i Sverige utan tillstånd. I denna grupp ingår personer som har fått ett utvisningsbeslut, personer vars uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats och personer som aldrig har sökt något uppehållstillstånd." (Malmö Stad stadskontoret 2013, sid 12-13).

Det finns många olika begrepp som ibland används för gruppen såsom illegala invandrare, illegala immigranter och gömda flyktingar. Dessa begrepp kan snarare försvåra situationen och synen på de papperslösa. Vi delar den kritik som bland andra Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) riktar mot begrepp innehållande ordet illegal, då det associerar till kriminalitet samt tenderar att ta bort fokus på mänskligheten hos individerna (Bicocchi & LeVoy 2007). Vi menar också i likhet med nätverket Ingen Människa Är Illegal att ingen person kan *vara* illegal (Ingen människa är illegal 2014). Vi hävdar att en människa endast kan befinna sig i situationer med olika juridisk status. Därför anser vi att dessa begrepp skall undvikas. Gömda flyktingar är ett mer vardagligt begrepp som oftast fångar samma innehåll som vår definition av papperslösa, men kan ge associationer till att personerna skulle befinna sig i ett passivt tillstånd, vilket inte är fallet (Holgersson 2010). Ytterligare kritik av begreppet gömda flyktingar, är att det inte stämmer överens med Sveriges definition av vem som är flykting, och därför svåränvänt som juridisk term. Endast den som enligt svensk asyllagstiftning uppfyller vissa kriterier, enligt Utlänningslagens 4 kap 2 § är i svensk lags mening *flykting*. Enligt Migrationsverkets statistik är det få som får en sådan flyktingstatus, endast 13,5 % av alla avgjorda ärenden under 2013 (Migrationsverket 2014b). Vi har dock ibland använt oss av begreppet gömd då några informanter själva har använt det begreppet. Den engelska litteraturen benämner papperslösa som irregular migrants, varför detta begrepp ibland förekommer i vår studie.

1.5 Avgränsningar

Vi har valt att inte fördjupa oss i internationella juridiska avtal och riktlinjer. Vi har i vår studie istället fokuserat mer specifikt på den lagstiftning som svensk socialtjänst har att arbeta med, då det är just socialtjänstens arbete med gruppen papperslösa vi vill ringa in i vår studie.

Även om de flesta definitioner av papperslösa också innefattar EU-medborgare utan uppehållsrätt så har vi valt att utesluta den gruppen från vår studie. Det gör vi på grund av att det kring den gruppen finns andra lagar att förhålla sig till såsom de kring fri rörlighet och uppehållsrätt inom EU. I likhet med gruppen papperslösa finns det kring denna grupp stora frågetecken kring vilka möjligheter och hinder det finns för socialtjänsten att kunna ge hjälp (Staaf 2013).

1.6 Metod

Vi har gjort en kvalitativ intervjustudie, med totalt åtta informanter. Informanterna kommer från två olika målgrupper och därmed får vi flera olika perspektiv på vårt forskningsområde; både från socialtjänstens håll och från människor som lever som papperslösa. Vi har även gjort en juridisk kartläggning med både litteraturstudier och en telefonintervju.

2 Tidigare forskning

2.1 Internationell överblick

2.1.1 Situationen för papperslösa i Europa

Vi kommer i detta avsnitt att beskriva papperslösas situation i Europa i en bredare mening. Vi tar inte specifikt upp papperslösas kontakt med socialtjänsten eftersom socialförsäkringssystemet ser olika ut i olika länder. Dock finner vi detta stycke relevant då det ringar in papperslösas situation i en större kontext. Vi anser att läget för papperslösa i Europa har en inverkan även på papperslösas liv i Sverige.

Morehouse och Blomfield (2011) skriver i sin rapport om irreguljär migration som något som tar allt större plats i den politiska debatten i både Europa och USA. Sommaren 2008 intensifierades debatten ännu mer då vi nästan dagligen fick rapporter om de migranter utan tillstånd som när de försökte nå medelhavets kust miste livet. Denna händelse fick beslutsfattare på båda sidor Atlanten att reagera; den irreguljära migrationen måste reduceras då man var överens om att det var ett stort problem (Morehouse & Blomfield 2011).

Även Clandestino Research Project som går under Europeiska Kommissionen menar att irreguljär migration är av högsta prioritet inom EU. På grund av ekonomiska och säkerhetsmässiga skäl läggs allt mer resurser på att förhindra att människor migrerar utan tillstånd och även på att icke-EU-medborgare som inte har tillstånd att stanna ska återvända till sina hemländer. Samtidigt reagerar frivilligorganisationer världen över kring denna restriktivitet och menar att situationen för papperslösa går emot mänskliga rättigheter (Triandafyllidou 2009).

PICUM är en organisation som verkar för att synliggöra papperslösas sociala rättigheter och menar att papperslösa är systematiskt utsatta genom att de inte ens har rätt till de fundamentala och grundläggande rättigheterna. När det kommer till antalet papperslösa inom EU finns inte någon säker siffra. Ett fåtal försök har gjorts för att räkna antalet irreguljära immigranter inom EU vilket har gett mycket skilda resultat. OECD:s siffror över hur många papperslösa det finns inom Europa varierar mellan fem och åtta miljoner (PICUM 2014).

2.1.2 Rättsliga dokument

Staaf (2013) presenterar en överblick kring internationella rättsligt viktiga dokument för papperslösas rättigheter. Hon menar att FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna (UDHR) verkar vägledande för staters grundläggande syn på mänskliga rättigheter och att de ej är beroende av juridiskt medborgarskap. Dock är UDHR inte juridiskt bindande. Av större betydelse är två juridiskt bindande konventioner. Den första är konventionen om ekonomiska, sociala, kulturella rättigheter (ICESCR) som bland annat beskriver rätten till en tillfredsställande levnadsstandard för var och en, inräknat mat, kläder och lämplig bostad. Konventionen om barnets rättigheter (CRC) är den andra juridiskt bindande konventionen. Den fastslår barns rättigheter till social trygghet och en skälig levnadsstandard. I Europa finns även den Europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR), en antagen konvention som ska tillämpas på alla som lever inom dess jurisdiktion. Ingen av dessa konventioner

gör någon skillnad på “nationals” och “non-nationals”, rättigheterna gäller alla. Staaf (2013) menar dock att det många gånger finns hinder för förverkligandet av dessa rättigheter, och Europarådet har många gånger uttryckt oro över papperslösas situation i Europa. Det är just de sociala och ekonomiska rättigheterna som främst verkar komma i kläm. Rättigheter kopplade till skola och vård regleras ofta tydligare i nationella lagar, något vi kan se exempel på i Sverige (Staaf 2013).

2.2 Situationen för papperslösa i Sverige

Det finns mycket begränsade studier kring papperslösas situation i Sverige. Det är främst på senare år, från mitten av 2000-talet som målgruppen överhuvudtaget börjat uppmärksammas. Socialstyrelsen tog i sin rapport 2010 med gruppen papperslösa för första gången i ett separat avsnitt (Socialstyrelsen 2010). De allra senaste åren har målgruppen dock fått allt större medial uppmärksamhet genom bland annat frivilligorganisationers opinion. Forskning och studier kring målgruppen är mestadels baserat på erfarenheter från arbetande i frivilligorganisationer, och det är främst där papperslösa är aktuella. På grund av att papperslösa saknar personnummer är det särskilt svårt att genomföra studier utifrån myndigheters uppgifter och register. Ännu färre studier finns det kring papperslösa och deras förhållande till ekonomiska och sociala rättigheter. Därför har det varit intressant inför vår studie att titta på andra C-uppsatser som berör papperslösa, dock har vi inte använt dessa då vi skrivit själva rapporten eftersom C-uppsatser vanligtvis inte godkänns som tidigare forskning.

Den tidigare forskning vi fann mest relevant för vår studie som berörde papperslösa och socialtjänsten, var två undersökningar av Annika Staaf och Carin Björngren Cuadra. De har gjort en nationell kartläggning kring ämnet 2009 och sedan en uppföljande lokal studie i Malmö 2010/2011. Resultaten har sedan presenterats i tre olika dokument; Kapitlet om papperslösa i *Social Rapport 2010* (Socialstyrelsen 2010), kapitlet “Socialtjänsten och papperslösa” i *Nordisk Socialrättslig Tidskrift* (Staaf 2013), samt “Public Social Services’ encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration” (Cuadra Björngren & Staaf 2014) i *European Journal of Social Work*. Därför kommer mycket av vår tidigare forskning hänvisa direkt eller indirekt till dessa.

Tidigare forskare och studenter betonar svårigheten att få tag på informanter och få svar på enkätstudier, vilket bidrar till den knapphändiga informationen på området, både från de papperslösas håll men också från socialtjänsten (se till exempel Staaf 2013; Timmerbacka & Ulverås 2010). Det finns ingen tydlig bild varför svarsfrekvensen i många fall är så låg, men mycket tyder på att den stora osäkerheten och okunskapen gör det till ett svårt ämne att prata om. Att de papperslösas situation är i ständig förändring, att det hör till deras utsatta situation att hålla sig undan myndigheter, är ytterligare orsaker till varför det finns lite forskning kring målgruppen (Socialstyrelsen 2010). Som vi nämnde inledningen bidrar den osäkra informationen kring målgruppen till att det svårt att veta hur många som lever som papperslösa i Sverige idag. (Socialstyrelsen 2010). Dock konstateras att det är en heterogen grupp som lever under svåra förhållanden. Papperslösa har ingen laglig rätt att arbeta utan tvingas söka jobb på den irreguljära marknaden, med dåliga arbetsförhållanden och små möjligheter till en inkomst. Boendesituationen är osäker och många tvingas flytta runt i stor omfattning. Enligt en undersökning som Läkare i världen gjort bland papperslösa hade endast 28 procent av deras informanter en fast bostad (Socialstyrelsen 2010).

På ett strukturellt plan spelar självklart också den nationella migrationspolitiken stor roll. Andersson och Nilsson (2011) skriver i sin artikel om betydelsen av vilka partier som är valda att sitta i regeringen som får avgörande konsekvenser för vilken sorts politik som förs. Ett exempel är då Miljöpartiet tillsammans med en stor asylrättsrörelse tvingade Socialdemokraterna att få igenom den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd år 2005. Det är tydligt att vissa partier lägger större vikt vid att ta hänsyn till papperslösas rättigheter än andra. Det har på senare tid skett andra framsteg gällande papperslösas rättigheter och på områdena vård och skola. Enligt ny lagstiftning från juli 2013: Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, har vuxna papperslösa rätt till samma grad av vård som asylsökande, det vill säga vård som inte kan anstå (Flodin 2014). Enligt samma lag har barn till papperslösa föräldrar rätt till vård på samma sätt som bofasta barn och likaså samma rättigheter till skolgång enligt en förändring (Utbildningsdepartementet 2012) av Skollagen (2010:800). Dock finns uppgifter om att den psykiska hälsan hos dessa barn är mycket dålig (Socialstyrelsen 2010). Rapporten från Läkare i Världen pekar på att både det psykiska och fysiska hälsotillståndet hos vuxna papperslösa generellt är dåligt (Socialstyrelsen 2010). När det kommer till papperslösa kvinnors rätt till skyddat boende kom det 2011 en motion (Riksdagen 2011) som pekade på att det är samhällets ansvar att ge alla våldsutsatta kvinnor rätt till stöd och skydd men i praktiken ser det väldigt olika ut i olika kommuner. Socialstyrelsen (2010) avslutar avsnittet kring papperslösa med att konstatera att de papperslösas situation i Sverige är mycket oroande och allvarlig. De tvingas många gånger till utanförskap och otrygghet och deras irreguljära tillstånd påverkar vardagslivets alla aspekter.

2.3 Juridisk kartläggning

2.3.1 Socialtjänstens syfte och biståndshandling

I socialtjänstlagen (2001:453) första kapitel 1 § (SoL) i den så kallade portalparagrafen kan vi läsa om socialtjänstens uppgift. Den slår fast att det yttersta syftet är att "på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet."

Socialtjänstlagen begränsar sig i lagtexten inte endast till svenska medborgare utan omfattar alla människor som befinner sig i Sverige (Cuadra Björngren & Staaf 2014). I praktiken är det dock annorlunda, som bland annat Holgersson (2010) poängterar.

Holgersson menar att människor utan de fyra sista siffrorna i personnumret ofta helt, eller nästan helt, är exkluderade från det offentliga livet och är fråntagna sociala och juridiska rättigheter. Asylsökande omfattas av reglerna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), där Migrationsverket står som ansvarig huvudman. Dock omfattas en person som avvikit från utvisningsbeslut och är papperslös inte av LMA utan måste därför stå under socialtjänstlagen (Staaf 2013).

Socialtjänsten är den aktör som ansvarar för att implementera det ekonomiska och sociala skyddsnätet. Rätten till bistånd regleras i SoL kapitel 4. "Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning" heter det i 1 §. Där finns ett visst tolkningsutrymme för enskilda handläggare vad denna försörjning ska innebära, men biståndet får inte vara lägre än den så kallade riksnormen som ska säkerställa en skälig levnadsnivå. Det är en ekonomisk nivå och vissa områden som ska täckas in för att täcka de grundläggande

behoven, vilket regleras i 3 §. Alla som vistas i Sverige har rätt att få sin ansökan *prövad* hos socialtjänsten, ingen får bli nekad denna rättighet, enligt SoL 4 kap. 1 §. Att det gäller även de som inte har svenskt personnummer och de papperslösa tydliggjordes i ett JO-avgörande (Justitieombudsmannen 1994/95 s. 272). Vidare har av följande tre domar praxis utformats som säger att papperslösa inte anses ha någon generell rätt till fullt försörjningsstöd på grund av att de anses kunna avhjälpa sin nöd genom att åka hem, se KamR mål nr 3595-07, mål nr 4920-08 och mål nr 1007-09 (Staaf 2013).

2.3.2 Bosättning och vistelse

Staaf (2013) menar att en av grundtankarna med den generella välfärden är att ge svenska medborgare ett yttersta socialt skyddsnät. Den statliga utredningen SOU 2005:34 poängterar att det enligt vedertagen praxis krävs att en person är *bosatt i Sverige* för att ha rätt till *fullt* bistånd enligt socialtjänstlagen (Socialdepartementet 2005). Detta trots att det inte finns något sådant uttryckligt krav i SoL. Enligt praxis har endast de som är medborgare rätt till skälig levnadsstandard, enligt normen i SoL 4 kap. 3 §. För papperslösa innebär det att de i det hänseendet utestängs från sociala och ekonomiska rättigheter just på grund av att de vistas i Sverige utan tillstånd och därför inte anses vara *bosatta*. Utredningen ovan sammanfattar läget på följande sätt: "I övrigt gäller att utländska medborgare som befinner sig endast tillfälligt i Sverige, t.ex. turister och affärsresande, eller utlänningar som vistas här olovligen utan uppe-hållsrätt eller arbetstillstånd inte har rätt till bistånd annat än i akuta nödsituationer" (Socialdepartementet 2005 sid. 155). Även Maria Engleson (personlig kommunikation 2014-02-28), stadsjurist i Malmö, menar att detta idag är vedertagen praxis, papperslösa anses endast *vistas* här i Sverige. Staaf (2013) skriver att stöd för denna praxis framförallt hämtas från avgörandet från (RÅ 1995 ref. 70). Där nekas en man bistånd då han, trots att han är folkbokförd i Sverige, anses ha sin egentliga boende och hemvist i ett annat land då han vistats där under långa perioder. Även KamR mål nr 455-04 där en person nekades ekonomiskt bistånd då personen ifråga omfattades av LMA och JO-avgörandet som beskrevs ovan om rätten att få sin ansökan *prövad* (JO 1994/95 s. 272) fungerar som praxis (Staaf 2013).

2.3.3 Kommunens yttersta ansvar

Det är Sveriges kommuner som har ansvaret att se till att personer som befinner sig inom dess gränser inte lider nöd. Främst är det bosättningskommunen som har ansvaret men om en sådan inte finns är det den så kallade vistelsekommunens ansvar. SoL 2 kap. 1 § slår fast kommunens yttersta ansvar för alla som *vistas* där. Det är det så kallade vistelsebegreppet och det är detta lagrum som spelar stor juridisk roll för papperslösas rätt till hjälp från socialtjänsten. Lagtexten lyder: "Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver" (SoL 2 kap 1 §). I maj 2011 förtydligades lagen kring det yttersta ansvaret och det lades till text om olika kommuners ansvarsfördelning, som nu finns i 2a kap 2-3 §§. Ändringen i lagtexten förändrade inte betydelsen av kommunens yttersta ansvar utan var endast ett ansvarsförtydligande mellan bosättningskommunen och vistelsekommunen. Lagtexten fastslår att vistelsekommunen endast har ansvar för akuta insatser, det vill säga akut bistånd så att nödsituationer avhjälpas. Därmed blir just synen på bosättning helt avgörande för vilken nivå av bistånd papperslösa har rätt till. Engleson (personlig kommunikation 2014-02-28) uttrycker följande vad gäller akut bistånd:

Akut bistånd är ett beslut enligt 4 kap 1 § SoL, bara det att det, i enlighet med vad som framgår i 2a kap SoL, är begränsat till akuta situationer. Att en papperlös beviljas akut bistånd och inte ekonomiskt bistånd enligt full norm, beror som sagt på att personen enligt 2a kap inte anses bosatt i kommunen utan bara anses vistas i kommunen. Men det är i formell mening ett beslut enligt 4 kap 1 § SoL. Man kan väl säga att 2 a kap inskränker nivån som sätts i 4 kap 1 § SoL genom de begränsningar i kommunens ansvar som föreskrivs i 2a kap.

Hon menar, som jurist, att det juridiska ansvaret är inte svårtolkat. Det är istället framförallt praktiska frågor kring implementerandet, så som till exempel boendeadress, hyresavi och krav på arbetsökning, som är det problematiska att hantera för socialsekreterare i Malmö idag.

Vad innebär då en nödsituation och därmed akut bistånd? Staaf (2013) pekar på att det i socialtjänstförordningen (SOFS 2003:5; 2013:1) anges att riksnormen bör begränsas till en lägre nivå då det handlar om en akut nödsituation och personen då anses kunna komma ur denna med hjälp av ett tillfälligt stöd, eller om personen endast har avsikten att vistas en kortare tid i kommunen. Exakt vad som menas med en kortare tid måste bedömas utifrån varje enskilt fall, beroende på omständigheterna. Det finns alltså inte preciserat vad en akut situation innebär, utan det ska bedömas genom en individuell prövning. Enligt Socialstyrelsen saknas det i en tredjedel av alla kommuner riktlinjer som bestämmer när och i så fall vad som ska gälla för ett reducerat, akut bistånd (Socialstyrelsen 2010). Staaf (2013) bedömer det som att det enligt prop. 1979/80:1 uppstår en nödsituation då en person inte klarar den dagliga livsföringen. Det står dock inte preciserat vad kommunen i sådana situationer bör bistå med, men det bör vara sådant som är grundläggande behov såsom kläder för att inte frysa, mat för dagen, tak över huvudet, livsuppehållande mediciner och hjälp för att själv kunna avhjälpa sin nöd skriver Staaf vidare. Att bekosta en resa till ursprungslandet anses ibland vara en metod för att ge personen hjälp att kunna avhjälpa sin egen nöd. Dock spelar det ingen roll om personen själv försatt sig i nödsituationen, personens rätt till bistånd kvarstår, detta enligt bland annat avgöranden från RÅ 1995 ref. 56 (Staaf 2013). Clevesköld (årtal saknas) har skrivit en lagkommentar till SoL 2a kap 2 § om vad akut bistånd och akuta situationer kan vara, i frågan om kommunernas yttersta ansvar. Han skriver: "De insatser som kan bli aktuella är exempelvis hjälp att arrangera en hemresa, logi och matpengar fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med. Det kan i vissa fall vara tveksamt om förutsättningarna för att en annan kommuns ansvar enligt någon av bestämmelserna i 2 a kap är uppfyllda. Vistelsekommunens ansvar är i sådana fall inte begränsat till akuta situationer. Med andra ord är det oklart vilka uppgifter kommunen har att ansvara för då det gäller papperslösa.

Staaf (2013) för vidare en diskussion kring hur länge en sådan nödsituation kan hålla på. Hur länge kan en kommun låta en barnfamilj leva på en nivå av reducerat bistånd utan att det blir en mycket problematisk nöd, utan att barnen far illa? Faktum är att många papperslösa familjer lever många månader och år i Sverige. Staaf menar att det, trots att det är tänkt att vara endast mycket tillfälligt, inte finns specificerat hur länge akut bistånd kan ges, det finns ingen bortre gräns. Socialtjänstens insatser ska istället ges utifrån de behov som faktiskt finns, något som vi också ser i portalparagrafen i SoL (Staaf 2013). Även Malmö stads riktlinjer kring ekonomiskt bistånd poängterar detta; "Kommunens ansvar kvarstår så länge personen visats i kommunen och inte får sitt behov tillgodosett på annat sätt." (Malmö stad stadskontoret, 2013, sid. 13)

2.3.4 Sekretess och underrättelseskyldighet

Den enda risken för papperslösa i kontakt med socialtjänsten ligger i lagtexten från Utlänningslagen (2005:716) 17 kap 1§. Där bestäms att om polismyndighet, säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär information om en specifik person som är aktuell hos socialtjänsten, och informationen anses behövas för att avgöra ett ärende hos frågande myndighet, då måste de bryta sekretessen och uppge information om denne. Det finns enligt Veronica Svärd (personlig kommunikation 2014-03-18) dock sätt att kringgå detta. En del kommuners socialtjänst har satt i system att när polisen ringer och frågar om en papperslös person, ber de att få ringa upp, avslutar ärendet och kan på så vis kringgå skyldigheten att uppge uppgifter om personen. Förutom ovanstående sekretessbrytande undantag gäller alltså sekretessen på socialtjänsten för papperslösa likaväl som för alla andra, se lagrum Sekrl. 7 kap 4§. Socialtjänsten får inte själva ta kontakt med andra myndigheter om det inte finns skäl för det.

Tidigare fanns den så kallade underrättelseskyldigheten, reglerad i Utlänningsförordningen (2006:97) 7 kap 1 §. Det var en lagtext som i korthet bestämde att socialtjänsten skulle underrätta Migrationsverket, polis eller annan aktuell myndighet då en person för första gången blev aktuell hos socialtjänsten och denne antogs inte förut ha sökt uppehållstillstånd. Dock har lagförarbetena varit otydliga (Socialstyrelsen 2010) och en osäkerhet kring tolkningen har lett till att många socialsekreterare trots att de varit tvungna att kontakta polis eller migrationsverket då de möter papperslösa. Denna skyldighet togs bort för socialtjänsten och skola 1 juli 2013 (Staaf 2013).

2.4 Hjälp och stöd från socialtjänsten idag

Cuadra Björngren och Staaf (2014) har genomfört två studier, en nationell och en lokal sådan i Malmö och poängterar att resultaten måste användas med försiktighet på grund av den låga svarsfrekvensen. I den nationella enkäten svarade endast 140 av 290 kommuner. Båda studierna visade att socialtjänsten möter papperslösa i liten utsträckning. Anmärkningsvärt är att i den nationella studien redovisas att nästan hälften av respondenterna hade haft sina möten med de papperslösa under de tre senaste åren.

2.4.1 Behov och beviljade insatser

Vilka är de insatser som papperslösa söker stöd och hjälp för? Enligt Staaf (2013) är det försörjningsstöd som är den vanligaste insatsen att söka. Därefter är det insatser för barn och unga som papperslösa söker för och den tredje största insatsen är stöd vad gäller våld i nära relationer. Staaf skriver vidare om i vilken utsträckning insatser beviljades eller avslogs. Då framkom, i den nationella studien, att vad gäller de papperslösa som sökt om försörjningsstöd var det 18 procent som bifölls och 14 procent som fick avslag⁴. Några respondenter förklarade att de inte inlett ärenden, utan istället hänvisat de papperslösa till frivilligorganisationer eller trossamfund. De papperslösas fråga om hjälp ansågs vara just en öppen fråga om vägledning, snarare än en ansökan om bistånd.

⁴ Staaf skriver inte vad resten av respondenterna svarade. Vår gissning är att det i den andelen inte blev några ärenden och därmed inte ett avslag eller bifall, eller att de ärendena inte än är avgjorda.

Ytterligare en kategori av stöd som blivit aktuellt för papperslösa är de fall som berör barn- och ungdomsärenden. I dessa ärenden gav 11 procent av de svarande socialsekreterarna bifall och mindre än 1 procent avslag. Det tolkas i studien som att socialkontoren tar stor hänsyn till barnperspektivet. Vad gäller möjligheten att kunna ge barnfamiljer akut bistånd visade den nationella studien att det var det 35 procent av de svarande som tyckte att ett sådant stöd skulle kunna vara aktuellt, medan det i den lokala studien var 77.5 procent. Till vuxna som är papperslösa tyckte en femtedel i den nationella studien att de skulle kunna bevilja stöd medan det i den lokala studien var drygt hälften som tyckte att detta skulle vara rimligt att bistå med (Staaf 2013). Från och med årsskiftet 2013/2014 finns det nya kommunala riktlinjer som säger att barn till papperslösa föräldrar i Malmö har rätt till fullt ekonomiskt bistånd, på samma sätt som alla andra barn (Jerneberg 2014; Malmö stad stadskontoret 2013). Det är bara där dessa riktlinjer finns idag, vad vi läst oss till. Det är också helt vedertaget i Malmö att akut nödbistånd alltid prövas för papperslösa, att det är kommunens ansvar. Det går inte att tolka lagen på ett annat sätt menar Engleson (personlig kommunikation 2014-02-28). I övrigt har Göteborgs Rättighetscenter tagit fram dokument som ett försök att skapa riktlinjer och vägledning. Det handlar både om socialtjänstens skyldigheter och om rättigheter för papperslösa personer (Göteborgs Rättighetscenter årtal saknas; Dina Rättigheter 2014).

2.4.2 Handläggning och överklagan

I en öppen fråga i enkätstudierna lyfte de svarande att det finns en stor osäkerhet i hur de ska handlägga ärenden med papperslösa. Samtliga efterfrågar fler och tydligare riktlinjer och allmänna råd kring hur sådana ärenden ska hanteras. Flera respondenter betonade också att de juridiska texterna kring kommunens ansvar är motstridiga. I den nationella studien redovisas att hela 87 procent av de svarande kommunerna saknar skriftliga riktlinjer (Staaf 2013). Det saknas alltså både praxis och riktlinjer på socialtjänsten hur ärenden med papperslösa ska hanteras. Det är sällan papperslösa överklagar beslut från socialtjänsten skriver Staaf (2013), då de riskerar att få uppmärksamheten riktad mot sig och sin papperslöshet. Det leder till att inte heller domstolspraxis utvecklas i dessa ärenden, varför mycket juridik kring detta område hänvisar till gamla fall. Vi har dock i vårt sökande av tidigare forskning och juridiskt material hittat två domar där papperslösa beviljats bistånd, KamR 2008 mål nr 3594-07 och Förvaltningsrätten 2013 mål nr 9428-13E.

3 Teoretiska utgångspunkter

Vi har valt att utgå ifrån erkännandeteorin och etik i socialtjänsten som teoretiska utgångspunkter. Erkännandeteorin har använts främst i syfte att problematisera huruvida målgruppen papperslösa erkänns eller icke erkänns av socialtjänsten. Vi vill genom teorin belysa hur samhället, också genom socialtjänsten, har ett ansvar att erkänna papperslösa, oavsett om de beviljas bistånd eller inte. Etik i socialtjänsten handlar om att socialarbetare alltid har flertalet etiska ställningstaganden att förhålla sig till. Vi vill genom denna teoretiska utgångspunkt, framhäva svårigheten att agera etiskt försvarbart. Detta då det i socialtjänsten många gånger inte finns tillräckligt med handlingsalternativ och organisatoriska förutsättningar.

3.1 Erkännande

Heidegren (2009) menar att erkännande är en grundläggande förutsättning för en individs möjlighet att utveckla en positiv självbild. En självbild består av två komponenter: den bild som förmedlas av andra samt den egna bilden av sig själv och för att möjliggöra att en positiv självbild skapas är en balans mellan dessa två av stor vikt. Om en individ inte får möjlighet att utveckla sin egen självbild utan påverkas helt av någon annans bild finns risken att en osäkerhet inför vem denne är utvecklas. Det finns olika författare som skrivit om erkännande och vi har valt att framförallt lyfta Honneths (1995) teori om erkännande och även motsatsen till denna som kallas för missaktning. Honneth diskuterar tre dimensioner av erkännande, nämligen kärlek, rättigheter och solidaritet och de två sistnämnda är de dimensioner som vi finner mest relevanta i vår studie och som vi därför kommer att beskriva närmare nedan (Honneth 1995).

3.1.1 Rättigheter

Honneth (1995) skriver om tre rättighetsgrunder, nämligen liberala frihetsrättigheter, politiska deltagarrättigheter och sociala välfärdsrättigheter, vilket han förklarar i nedstående citat:

In order to be involved as morally responsible persons, individuals need not only legal protection from interference in their sphere of liberty, but also the legally assured opportunity for participation in the public process of will-formation, an opportunity that they can only actually take advantage of, however, if they also have a certain social standard of living (Honneth 1995, sid. 117).

Heidegren (2009) diskuterar vad det kan innebära att vara en moralisk tillräknelig person och menar att det handlar om att självständigt och rationellt kunna överväga olika handlingsalternativ. För att erkännas som en moraliskt tillräknelig person krävs att den enskilde erkänns sina liberala frihetsrättigheter men också tillskrivs rätten till deltagande i samhället, för att denne ska kunna betraktas som en fullvärdig samhällsmedlem. För att kunna erkännas dessa rättigheter krävs därtill en viss social levnadsstandard.

Honneth (1995) tar även upp och diskuterar att rättsligt erkännande i en mening handlar om att en individ ser sig själv som en del av ett samhälle och därmed möjliggörs ett sådant deltagande.

3.1.2 Solidaritet

Honneth skriver om sin tredje dimension av erkännande som handlar om solidaritet eller social uppskattning. Den bygger delvis på att förstå samhället med dess individer utifrån gemensamma värdegemenskaper. Honneth vill också poängtera att social uppskattning både handlar om hur vi människor tolererar varandra och att sätta ett värde på och vara öppen för andra livsformer än sin egen. Självuppskattning hos en person leder till att andra medborgare ser individen och värdesätter denne, varför det samtidigt blir aktuellt att även förstå att detta kan leda till en form av samhällelig solidaritet (Honneth 1995).

3.1.3 Missaktning

Vidare tar Honneth upp tre typer av missaktning som kan ses som motsatsen till de tre formerna av erkännande, nämligen fysisk missaktning, rättsberövande och kränkning och det är framförallt de två sistnämnda som blir relevanta i vår studie. Rättsberövande innebär att individen blir berövad sina samhällliga rättigheter. Att bli fråntagen denna typ av rättigheter innebär inte bara att individens autonomi och självrespekt berövas utan också att känslan av att inte vara en fullgod samhällsmedborgare kan infinna sig. Kränkning handlar om att vissa typer av livsformer hos individer eller grupper nedvärderas. Individen eller gruppen blir därmed fråntagen sin självuppskattning; personen eller gruppen blir inte uppskattad som den man är (Honneth 1995).

Heidegren (2009) tar även upp de typer av missaktningar och kränkningar som Höilund och Juul (2005) beskriver, den ena med etisk grund och den andra med juridisk sådan. Missaktning med etisk grund innebär att klienten inte känner att dennes behov tas på allvar eller att denne blir osynliggjord. Vid missaktning med juridisk grund får klienten inte någon korrekt bedömning vad gäller lagliga rättigheter. Det kan exempelvis handla om att tystnadsplikten inte hålls eller att klienten inte får reda på varför ett beslut är fattat som det är gjort. Honneth (1995) diskuterar vidare kring att inte bli erkänd av andra. Han påstår att om någon har förvägrats erkännande och vill nå en kamp för denna, krävs att en social rörelse finns tillgänglig där både moraliska och politiska strömmar får utrymme.

Överordnade politiska och ekonomiska motiv har alltmer kommit att prägla mötet mellan den enskilde socialarbetaren och medborgaren. Detta gör att risken finns att socialarbetaren handlar på ett sätt som osynliggör och kränker medborgaren. Den goda viljan som de flesta socialarbetarna i grunden har kommer då med andra ord i andrahand trots att det finns en ovilja till detta (Heidegren 2009).

3.2 Etik och socialtjänsten

3.2.1 Etik på olika nivåer

Pettersson (2013a) menar att etik i socialt arbete bygger på vad som sker i relationen mellan socialarbetare och klient, framförallt i förhållningssättet och bemötandet. Dock handlar etik i socialtjänsten inte bara om den enskilde socialarbetarens egna värderingar och etiska medvetenhet, utan också om beslut som fattas på övergripande nivåer. Alltså finns de etiska frågorna att ta hänsyn till på olika nivåer. På den överordnade nivån handlar det om lagstiftning, på mellannivån finner vi lagtolkning och hur man väljer att

prioritera. Etik på den lokala nivån berör även den lagtolkning och tillämpning samt ekonomiska och organisatoriska förutsättningar samt prioriteringar (Pettersson 2013a).

För socialtjänsten är framförallt socialtjänstlagen utgångspunkten, det är alltså den lagstiftning som återfinns på den överordnade nivån. När det kommer till mellannivån är SoL en ramlag vilket möjliggör olika lagtolkningar och prioriteringar. Poängen med ramlagar är just att de ska kunna anpassas till lokala förhållanden och behov, det innebär att lagtolkningar kan se väldigt olika ut, vilket visar sig i lokala regler och föreskrifter (Pettersson 2013a).

3.2.2 Vad är etik?

Det är viktigt att komma ihåg att etik inte är en uppsättning regler som kan användas i olika situationer utan att det handlar om att på ett medvetet och reflekterat sätt välja mellan olika handlingsalternativ. När dessa val görs utgår vi dels från den egna känslan om vad som är rätt att göra utifrån vedertagna normer i samhället, men också från den lagstiftning som är till för att vägleda oss i våra val (Pettersson 2013a). Det är just i dessa valsituationer som etik aktualiseras. Till exempel när socialarbetaren måste välja vilken parts intresse och rättigheter som ska prioriteras för att bli tillgodosett. Ibland står olika etiska värden mot varandra, till exempel är det vanligt att etiska och ekonomiska intressen kolliderar. Det är då av största vikt att synliggöra dessa typer av värdekonflikter och den osäkerhet som kan finnas istället för att "sopa problemet under mattan" (Hermerén 2013).

3.2.3 Etiska principer

De etiska principer som Hermerén (2013) presenterar och diskuterar är följande:

- *Självbestämmandeprincipen* handlar om att själv få bestämma över sitt eget liv
- *Godhetsmaximeringsprincipen* betonar vikten av att göra gott mot andra samt förebygga och förhindra sådant som är skadligt för andra
- *Skademinimeringsprincipen* säger att vi har en plikt att inte orsaka människor lidande och skada
- *Rättvisepincipen* pekar på att lika fall bör bedömas och behandlas lika.

Hermerén (2013) lägger även till principen om lika människovärde som betonar att alla människor har samma rättigheter och samma rätt att få sina rättigheter respekterade. Dessa beskrivna etiska principer kan användas som redskap i etiska överväganden, men då de är mångtydiga är de inte tillräckliga som enda redskap för att hitta lösningar på etiska problem.

3.2.4 Prioriteringar

Något som enligt Pettersson (2013b) alltmer kommit att uppmärksammas när det gäller etik inom socialtjänsten är prioriteringsfrågan. Resurserna för socialtjänsten är begränsade men behovet av insatser är stort, större än de ekonomiska ramarna tillåter. Det innebär att socialtjänsten är under hårt tryck och tvingas prioritera: vilka ska gynnas på vilkas bekostnad? Hermerén (2013) för ett resonemang att det borde vara de med de största behoven och de som lider mest som ska prioriteras i första hand, något som dock inte alltid sker i verkligheten.

Bergmark (2013) diskuterar kring etik när det gäller försörjningsstöd. Försörjningsstöd ses som den sista instansen i det svenska sociala skyddsnätet och är ett stöd som kan innebära en del svåra etiska ställningstaganden. Socialtjänsten ska dels administrera den

ekonomiska hjälpen och samtidigt sträva efter att den hjälpsökande blir oberoende av densamma, eftersom bidragstagande betraktas som något negativt för individen. Därför bör socialtjänsten aktivt arbeta för att hitta andra försörjningssätt åt individen för att undvika bidragsberoende.

4 Metod

4.1 Metodval

Forskningsämnet och syftet är det som ska styra vilken metod som forskaren väljer att använda sig av (Bryman 2011). Enligt Larsson (2005) är en kvalitativ metod passande om forskaren är intresserad av att nå kunskap om individers subjektiva upplevelser, till exempel vad gäller tankar, känslor och upplevelser. Eftersom vi är intresserade av socialtjänstens och papperslösas tankar kring varför dessa grupper inte möts finner vi en kvalitativ metod mest lämplig. Vidare anser vi oss ha använt en så kallad abduktiv metodansats vilket innebär att forskaren pendlar mellan en induktiv och en deduktiv ansats. Att studera ett fenomen *induktivt* innebär att forskaren saknar förutfattade hypoteser. Istället växer begrepp och teorier fram ur empirin. Att studera ett fenomen *deduktivt* innebär att forskaren utgår från teori och låter denna styra forskningens fokus (Larsson 2005). Vi menar att vi kombinerat båda dessa ansatser eftersom vi hade vissa hypoteser då vi gick in i studien. Dock lät vi inte dessa styra oss för mycket och vi hade inga uttalade teorier som vi utgick från innan vi började analysera vår empiri. När vi en bit in i studien valde vilka teoretiska utgångspunkter vi skulle använda oss av gick vi tillväga så att vi studerade vårt empiriska material och de teman vi hittat. Vi kom fram till att vi ville ha teoretiska utgångspunkter som både kunde användas för att belysa de papperslösas och socialtjänstens perspektiv.

4.2 Förförståelse

Enligt Kvale och Brinkmann (2009) spelar förförståelse stor roll då en studie genomförs. Vi kan aldrig förhålla oss helt neutrala i forskningssituationen därför finner vi det relevant att redogöra för den förförståelse vi tre författare haft med oss in i denna studie. Till att börja med är vi säkerligen starkt påverkade av den människosyn och samhällssyn vi fått med oss från socionomutbildningen. Vidare har en av oss erfarenhet av ideellt arbete med personer som lever som papperslösa och har under fem år varit aktiv för en mer human flyktingpolitik. Det har gett oss en viss förkunskap och en ingång till att hitta relevanta frågeställningar. Vi tänker att detta färgat studien i viss mån i fråga om huruvida papperslösa bör ha rätt till socialtjänstens insatser som till exempel ekonomiskt bistånd. I utformandet av vår intervjuguide har det varit till god hjälp att två av oss författare inte haft mycket erfarenhet kring området och därför kunnat gå in i studien med en mer utforskande inställning. Samtliga av oss har försökt att ha ett så öppet förhållningssätt som möjligt och ingen hade från början några större kunskaper om det juridiska läget.

4.3 Informationssökning

De söktjänster vi framförallt har använt oss för att hitta relevant litteratur är GUNDA, libris, swepub, google scholar och supersök. Vi har även hittat material på databaserna ProQuest Social Sciences och Social Services abstracts. Vi har använt oss av följande sökord: Papperslösa, "irreguljära immigranter", "gömnda", "socialtjänsten", "kommunens yttersta ansvar", "vistelsebegreppet", "Undocumented migrants", "irregular migrants", "social services", "income support", "social welfare",

“municipality” och ”the ultimate responsibility”. Vi kombinerade dessa sökord på olika sätt, till exempel “irregular migrants” AND “social services” OR “income support”. För att få med alla möjliga böjningar av ord, till exempel både migrant, migrants och migration skrev vi ibland på följande sätt: “migra*”.

Vi hittade en del forskning kring ämnet papperslösa. Dock var det ganska få resultat av det vi var intresserade av, vilket gjorde det möjligt att sälla bort en stor del. Vi läste igenom en rad C-uppsatser för att förstå vilka områden som det inte skrivits om och på så sätt ringa in vårt undersökningsområde ännu mer. Den tidigare forskning vi fann relevant bestod framförallt av vetenskapliga artiklar och samt ett fåtal böcker. För att finna relevant information för den juridiska kartläggningen i studien letade vi i lagtexter, förarbeten, lagkommentarer och rättsfall. Vi använde oss av de juridiska databaserna Zeteo, lagrummet.se och Karnov, samt personlig kommunikation, se nästa rubrik.

4.4 Kontakter för informationssökning

Under de första veckorna under uppsatsarbetet var det många kontakter som togs med myndigheter och organisationer. Detta gav oss information som både ledde oss fram till vad vi senare i arbetet kunde använda oss av, men också information som kunde exkludera. Vi fick delvis hjälp från Maria Englesson, stadsjurist i Malmö som var väl insatt i detta ämne, via telefonintervju och sedan mailkontakt. Vi hade också i uppstarten ett samtal med Gustav Svensson, jurist och lärare vid Göteborgs universitet. Detta för att få mer klarhet i den juridiska kartläggningen av vår studie gällande allmänna tolkningar av socialtjänstlagen, framförallt ekonomiskt bistånd. Därefter gick vi till Förvaltningsrätten för att försöka få fram någon dom som gav relevans inom den juridiska ramen för studien, vi hittade en dom med målnummer 9428-13E. Vi tog även kontakt med Göteborgs rättighetscenter som tipsade oss om den sammanfattande skriften *Våra skyldigheter* om socialtjänstens skyldigheter gentemot papperslösa. Vi har även tagit kontakt med en ansvarig person för arbetet med riktlinjerna inom en av städerna i vår studie, detta för att reda i hur arbetet gått med att få fram dessa riktlinjer. Vidare hade vi personlig kommunikation i form av ett kortare telefonsamtal med socialjouren.

4.5 Datainsamlingsmetod och intervjugenomförande

Vi har använt oss av en kvalitativ metod och genom intervjuer samlat in data. Vi fann denna metod mest passande för att kunna besvara våra frågeställningar. Utifrån vårt syfte och våra frågeställningar började vi sedan fundera på vilka vi skulle vilja intervjua och konstruerade även en intervjuguide. Vi valde att använda oss av en, vad Hjerm, Lindgren och Nilsson (2014) kallar för halvstrukturerad intervjuguide. Den bygger dels på en form där samma intervjuguide används för intervjuerna och ger därmed en högre validitet än en helt öppen och ostrukturerad intervjuguide. Den bygger också på en flexibilitet i intervjustunden som gör det möjligt för informanterna att påverka intervjuens innehåll. Därmed får informanternas berättelser större utrymme än i en helt strukturerad intervju. En systematisk analys av materialet och således också en intern jämförelse underlättas också om empirin är systematiskt insamlad (Hjerm et al. 2014). Nedan följer en redogörelse av detta.

Vi utformade inledningsvis två intervjuguider som utgångspunkt, en för papperslösa och en för socialsekreterarna, se bilaga 3 och 4. Frågorna kretsade kring samma ämne och frågeställningar men var anpassade till de olika grupperna. Intervjuguiden till de papperslösa innehåller en del ledande och relativt snäva frågor. Detta för att det på grund av språksvårigheter var nödvändigt med så enkelt språk som möjligt. Enligt Kvale och Brinkman (2009) är nästan alla frågor ledande i syftet att styra informanten på forskningsområdet. Poängen är att det finns en medvetenhet kring frågornas utformning.

Vi gjorde inledningsvis en pilotintervju för socialsekreterarna, för att bättre kunna utforma en relevant intervjuguide. Det kan enligt Bryman (2011) vara en god metod för att hitta frågeområden som vi som forskare själva inte tänkt på. Efter att vi hade gjort pilotintervjun insåg vi att den intervjuguide vi använde oss av fungerade väl och gav oss relevant material för att kunna besvara våra frågeställningar. I intervjun med socialsekreterarna hade vi även med en vinjett, ett påhittat fall där ett par som levde som papperslösa ansökte om ekonomiskt bistånd. Detta för att få en utgångspunkt och diskussionsunderlag kring hur de skulle tolka och tillämpa lagstiftning och riktlinjer även om de själva inte mött papperslösa i sitt arbete. Det vi tänkte på när vi utformade vinjetten var att den skulle vara så verklighetstrogen som möjligt, vilket vi resonerade oss fram till tack vare det vi tagit del av från tidigare forskning, framförallt Staaf (2013) och domen från Förvaltningsrätten.

Alla utom en av intervjuerna spelades in med en diktafon för att kort därefter transkriberas. Vid intervjun med informanten som inte ville bli inspelad närvarade vi alla tre för att kunna ta så mycket anteckningar som möjligt. Vi satt då gemensamt, kort därefter, och skrev rent det vi fått fram av intervjun. Totalt genomförde vi fyra intervjuer med sammanlagt fem informanter inom gruppen papperslösa och tre intervjuer med socialsekreterare. Intervjuerna varade mellan 30 och 60 minuter, oftast det senare. Telefonintervjun med stadsjuristen pågick i cirka 30 minuter och spelades även den in, samt transkriberades.

4.6 Urval

Från tidigare forskning har vi förstått att det varit mycket svårt att få informanter till en undersökning kring ämnet papperslösa. Varför det är så kan vi bara spekulera kring, men att det är ett område med stor kunskapsbrist tror vi bidrar till detta. Många tillfrågade på socialtjänsten har också angivit hög arbetsbelastning som skäl till att avböja medverkan. På grund av att papperslösa lever i en mycket utsatt situation och just därför är rädda för att medverka har vårt urval fått begränsas till de personliga kontakter som funnits hos oss. Dessa personliga kontakter har varit avgörande då papperslösa är just *gömda*. Med utgångspunkt i personliga kontakter var sedan våra urvalsteman att hitta informanter som talade svenska samt att försöka att få en blandning mellan de som hade haft kontakt med socialtjänsten och de som inte haft det, vilket vi anser oss ha lyckats med. Sammanlagt intervjuade vi fem papperslösa personer. Alla var inte papperslösa idag utan några var åter inne i asylprocessen. Dock hade alla många års erfarenhet av att leva som papperslösa och det var upplevelserna från denna tid vi var intresserade av.

Med tanke på att få på socialtjänsten möter papperslösa, valde vi att även inkludera och tillfråga även de socialsekreterare som inte hade träffat papperslösa. Vi tyckte att det

skulle vara intressant att även få deras tankar om varför målgrupperna inte möts. Vi var följaktligen intresserade av att höra deras resonemang och hur de tänkte utifrån gällande lagstiftning och hur de skulle kunna tänka sig att handla i ett sådant ärende. Vi började söka efter informanter på de socialkontor och enheter där det enligt forskning bör vara störst sannolikhet att möten med papperslösa existerar. Då det visade sig vara svårt att få tag i informanter vände vi oss även till andra enheter. Vår pilotintervju genomfördes med en socialarbetare som slutade på socialtjänsten för cirka två år sedan, men innan det hade hen arbetat där i tio års tid. På grund av svårigheten att få tag i informanter och att det vid denna intervju kom fram mycket intressant information valde vi att använda oss även av denna i vårt empiriska material. Våra informanter på socialtjänsten består av två personer som arbetar där idag, på enheterna mottagningsgruppen för ekonomiskt bistånd respektive ekonomiskt bistånd. Den tredje informanten arbetade på socialtjänsten för två år sedan, och det är i rollen av socialsekreterare som hen varit vår informant.

Vår empiri är hämtad från två städer i Västsverige.

4.7 Analysmetod

Vi har med hjälp av de grundläggande principerna och den förenklade metoden för kvalitativ analysmetod som Hjern et al. (2014) beskriver, gjort en tematisk analys. Det grundläggande är att vi hela tiden jämför de mönster vi hittar i empirin med nya data som framkommer och även med tidigare forskning samt teoretiska perspektiv. De beskriver att enligt ett standardverk inom området, nämligen Miles och Hubermans *Qualitative Data Analysis* (Hjern et al. 2014), kan analysprocessen delas in i tre led: 1) Reduktion av data - kodning, 2) Presentation av data - tematisering, och 3) Slutsatser och verifiering - summering. Samtliga av oss läste igenom vårt empiriska material flera gånger. Första gången läste vi bara igenom den transkriberade texten. Andra gången markerade vi intressanta passager med koder och teman och gjorde sedan gemensamt en bredare tematisering och summering av det vi funnit intressant. För att det skulle bli en gemensam diskussion om vad som var relevant skrev vi upp dessa teman på en whiteboardtavla. De teman vi fann mest intressanta passade vi sedan in under rubriker som bestämdes av våra frågeställningar. På grund av den omfattande empirin valde vi att ha flertalet rubriker under varje frågeställning för att göra det så tydligt och konkret som möjligt. Frågeställningarna som omfattar varför papperslösa och socialtjänsten inte möts, vad det finns för möjligheter och hinder kring detta och vilka förändringar som målgrupperna kan tänkas se, kopplades till våra teoretiska utgångspunkter. Dessa hade vi på förhand funderat över, men tydliggjordes efter tematiseringen. Vi ansåg att erkännande och etik i socialtjänsten knöt an till de olika teman vi valt. Som exempel på detta gäller *hinder till varför socialtjänsten och papperslösa inte möts* där vi kunde urskilja att den etiska utgångspunkten var högst användbar. Därtill kopplade vi den tidigare forskningen. När vi kodade vårt material använde vi oss av det som Kvale och Brinkmann (2009) benämner som meningskoncentrering. Det innebär att intervjupersonernas uttalanden koncentreras i kortare meningar eller ord.

4.8 Arbetsfördelning inom gruppen

Då vi är tre studenter som skrivit arbetet vill vi här göra en överskådlig redovisning för hur arbetet har fördelats mellan oss. Vi kom från början överrens om att ses varje dag och sitta och arbeta ihop ungefär lika många timmar per dag, något vi fortsatte med

under hela uppsatsperioden. I den inledande arbetsprocessen med att samla in data för tidigare forskning arbetade vi gemensamt, vi satt mycket tid och resonerade oss fram till vad som skulle kunna vara väsentligt för studien. Nästa steg var att ta söka efter personer vi skulle kunna få mer information av i ämnet, såsom olika jurister och senare informanter. Alla tre var aktiva med att ringa och maila de båda målgrupperna (papperslösa och socialarbetare) för kommande intervjuer. När vi genomförde intervjuerna var vi oftast två stycken som var närvarande. Den tredje personen fick lyssna igenom och transkribera intervjun och arbetade under tiden då intervjun utfördes med något annat område för studien. Vi anser oss därför ha haft en jämn arbetsfördelning.

4.9 Reliabilitet och validitet

Kvale och Brinkmann (2009) menar att frågor om reliabilitet och framförallt validitet handlar om en studies tillförlitlighet. Det berör alltså en studies kvalitet. Dessa frågor begränsas inte till ett särskilt stadium av studien utan bör vara med genomgående och handlar om att under hela studiens gång vara transparent med tillvägagångssätt och avvägningar (Kvale & Brinkmann 2009). En sådan avvägning vi gjort är att vi har valt att revidera våra citat på några ställen för att öka läsbarheten och undvika missförstånd. Vi har enbart gjort mindre justeringar och inte ändrat citatens innebörd. Reliabilitet handlar framförallt om resultatet kan reproduceras (Kvale & Brinkmann 2009). Till stor hjälp för detta har varit att vi använt oss av samma intervjuguider. I transkriberingsfasen har den eller de personer som inte gjort intervjun transkriberat och i analysfasen har samtliga av oss läst, kodat och tematiserat och därmed har forskningsprocessen varit ett gemensamt kunskapande. Detta har varit viktigt för att delarna inte ska bli färgade av endast en persons tolkningar. Validitet handlar om giltigheten och styrkan i studiens yttrande, om vi mäter det vi säger oss mäta. Det bygger på att vi som forskare hela tiden kontrollerar, kritiskt ifrågasätter och teoretiskt tolkar våra resultat (Kvale & Brinkmann 2009). Det har även i detta avseende varit till stor hjälp att vi har varit tre personer som tillsammans gjort studien. Vi har genomgående haft diskussioner och ifrågasatt både den litteratur vi använder oss av och våra resultat. Vi har också hela tiden försökt spegla tidigare forskning och vår empiri med vårt syfte och våra frågeställningar.

4.10 Generaliserbarhet

På grund av att vi använt oss av en kvalitativ metod är vi medvetna om att vårt resultat inte går att generalisera i samma utsträckning som om vi skulle använt oss av en kvantitativ metod. Vårt mål med studien har inte varit att få ett resultat som är generaliserbart, men vi vill ändå påstå att vårt resultat går att generalisera till *viss* del. Detta på grund av att vår studie har många liknande resultat som Cuadra Björngren och Staafs nationella studie (som är en kvantitativ sådan) och som vi till stor del valt att inkludera i vår tidigare forskning. Trots att våra informanter kommer från ett fåtal städer vill vi hävda att det finns fog för att generalisera vårt resultat även på grund av att alla socialkontor i landet har samma lagstiftning att tillgå. De flesta socialsekreterare ställs inför liknande etiska svårigheter i arbetet och har få riktlinjer att förhålla sig till när det gäller arbetet med papperslösa. Detta gör att studien skulle kunna bidra med relevant information till fler socialkontor än de i studien berörda städer, samt viktig kunskap för fler människor som lever som papperslösa än bara de vi intervjuat.

4.11 Etiska överväganden

Enligt Bryman (2011) uppkommer det vid en intervjustudie många etiska frågor som en forskare måste ta ställning till. Vi tar här upp de punkter som blivit mest relevanta för oss. Särskilt viktigt att tänka över etiska frågor har det varit då en av våra informantgrupper lever i en särskilt utsatt situation. Dock har vi varit noga med att inte fråga om något annat än just papperslösas kontakt med socialtjänsten, vi har alltså försökt undvika frågor av privat och känslig art. De personliga kontakterna har varit avgörande ur en trygghetssynpunkt, för att de papperslösa skulle våga ställa upp på en intervju och inte senare dra sig ur.

Vi har tagit del av och använt oss Vetenskapsrådets (årtal saknas) fyra forskningsetiska principer. Följande kommer detta att redovisas.

Informationskravet

Denna etiska grund bygger på att vi som forskare informerar undersökningsdeltagare om studiens syfte, deras uppdrag i studien och vad som blir gällande för dem angående deras deltagande (Vetenskapsrådet årtal saknas). Före varje intervju skickade vi ut ett informationsbrev, se bilaga 3 och 4. Detta fick deltagarna ta del av innan intervjun och vi läste även upp de viktigaste punkterna innan intervjusituationen. Speciellt viktigt blev det här gällande de papperslösa informanterna för att försäkra oss om att de till fullo förstod vad det innebar att delta i studien, detta med tanke på vissa språkliga hinder. Något vi var extra tydliga med var att informera om att deltagandet i studien var på frivillig basis och att informanterna när som helst hade rätt att avbryta sin medverkan. Vi informerade även om att deltagarna när som helst fick avbryta och ställa frågor samt att de om de av någon anledning inte ville svara på frågor fick säga det. Informanterna gavs möjlighet att ta del av och lämna åsikter på det transkriberade materialet, för att godkänna eller förkasta sanningshalten i empirin. Informanterna tillfrågades även om de var intresserade av att ta del av den slutgiltiga uppsatsen.

Samtyckeskravet

Denna grund handlar om att alla medverkande har rätt att själva bestämma kring sin medverkan (Vetenskapsrådet årtal saknas). Vi berättade om samtyckeskravet för informanterna innan intervjun spelades in och försäkrade oss då om att de godtog detta.

Konfidentialitetskravet

Alla deltagare ska ges konfidentialitet vilket innebär att alla uppgifter som riskerar att informanternas identitet röjs ska förvaras på ett säkert sätt (Vetenskapsrådet årtal saknas). Vi valde att inte använda oss av tolk då vi intervjuade papperslösa eftersom vi inte ville riskera att uppgifter om deras identitet röjdes. Ytterligare en åtgärd för att säkerställa detta var att vi då vi spelade in intervjuerna använde oss av en diktafon som vi sedan förvarade på ett säkert ställe, istället att bära runt med inspelningen på en av våra privata mobiltelefoner. Innan intervjun tillfrågades samtliga informanter om det var okej att bli inspelade, och vi var särskilt tydliga med att fråga papperslösa en extra gång då det är extra viktigt att deras identitet inte röjs, på grund av att de lever som gömda. Samtliga informanter utom en gick med på att bli inspelade. Vidare under studiens gång när vi transkriberade förvarade vi materialet enbart på ett usb-minne som även det förvarades på ett säkert sätt. Därtill var vi noga med att inte skriva ut några städer, namn eller annan känslig information i det transkriberade materialet och detta tog vi

naturligtvis hänsyn till under hela studiens process till färdigskrivna sådana. Samtlig empiri kommer att raderas då studien är färdigställd.

Nyttjandekravet

Detta krav innebär att det insamlade materialet endast får användas för forskningens ändamål (Vetenskapsrådet årtal saknas). Detta krav ser vi som självklart och uppfyllt då vi inte använt det insamlade materialet till något annat ändamål än studiens syfte.

Vi har reflekterat över det goda syftet med studien, och vägt resultatets värde mot risken av att intervjua papperslösa. Vi hoppas att vår studie kommer att kunna bidra med relevant kunskap till gagn för både socialtjänsten och papperslösa, därför finns ett eftersträvanvärt mål för båda informantgrupperna, utöver ett vetenskapligt värde med studien.

4.12 Metodkritik

Under studiens gång har vi kommit att stöta på mer komplexa moment gällande uppsatsens delar, som inneburit att vi nu i efterhand ser det som relevant att reflektera över och ifrågasätta dessa. Ett sådant exempel gällde att få tag på informanterna från socialtjänsten, där två av tre av dessa blev aktuella för oss genom kontakter. Vi både ringde och mailade ett tiotal enheter och resultatet blev att vi endast fick två informanter som idag arbetar inom socialtjänsten och en som tidigare gjort det. Det går att problematisera detta utifrån att de tre informanter som valde att ställa upp på intervju kan ha haft ett större intresse än andra socialsekreterare i frågan. Detta då vi via ett telefonsamtal med en socialsekreterare förstått att en anledning till att inte ställa upp på intervju varit att det funnits en osäkerhet kring ämnet. Gällande målgruppen papperslösa var det fem informanter som intervjuades fördelat på fyra tillfällen (två av informanterna var ett par). Alltså fick vi en ojämn fördelning av de båda målgrupperna (tre respektive fem informanter). Vad vi dock kan urskilja är att intervjuerna med socialsekreterarna gav ett något mer rikligt textinnehåll, vilket gör att den ojämn fördelningen inte hade någon större betydelse.

När vi utförde intervjuerna var vi två intervjuare, utom vid två intervjutillfällen då vi var alla tre. Det är svårt att veta om informanterna upplevde detta som något negativt. Det kan kännas svårare att vara informant om intervjupersonerna är flera och att det därmed blir en mer ojämn maktfördelning. Vi har försökt motarbeta detta genom att endast en av oss haft huvudansvaret under intervjun, medan den/de andra förhöll sig mer passiva och ställde ett fåtal förtydligande frågor.

Den vinjett som var en del av vår intervjuguide användes till samtliga intervjupersoner på socialtjänsten. Då vi konstruerade fallet gjorde vi det utefter att det var två vuxna som ansökte om bistånd. I efterhand har vi kommit fram till att det skulle varit intressant om vi hade applicerat och använt oss av fler olika typer av familjesituationer i fallet, och då eventuellt fått olika svar.

Något som skulle kunna kritiseras är att vårt forskningsområde är aningen brett då vi valt att ha med både de papperslösas och socialtjänstens perspektiv. Med bakgrund av studiens syfte krävdes information från många olika håll. Studien hade kunnat bli mer fokuserad och djupgående om vi hade valt att bara intervjua en målgrupp.

Ytterligare kritik skulle kunna vara att vi har använt oss av främst en författare (Staaaf) i tidigare forskning som vi sedan relaterar mycket till i vår analys. Detta kan medföra att studien blir något vinklad vilket vi är medvetna om. Något annat som skulle kunna anmärkas på är att våra teoretiska utgångspunkter inte fått så stort utrymme i vår analys. Detta är dock ett medvetet val då vi tillsammans med vår handledare kommit fram till att vi i större utsträckning vill belysa vårt forskningsområde med hjälp av tidigare forskning. Till skillnad från teorier beskriver denna kunskapsläget, praktiska erfarenheter och de juridiska förutsättningarna. På så vis önskar vi uppnå förståelse som kan underlätta socialtjänstens kontakt och arbete med papperslösa.

Till sist ser vi det som nödvändigt att problematisera vilka vi som har gjort studien är, i förhållande till det forskningsområde vi behandlat. Vi är tre privilegierade universitetsstudenter som försökt sätta oss in i hur papperslösa som utsatt grupp förhåller sig till en myndighet. Av den anledningen ställer vi oss kritiskt till att vi befinner oss i olika delar av samhällssystemet, och därmed kan mötena i intervjusituationerna kommit att påverkas av detta.

5 Resultat och analys

Resultat- och analyskapitlet kommer att struktureras enligt följande. I det inledande avsnittet *Bakgrundsinformation* beskrivs hur den befintliga, respektive obefintliga kontakten mellan socialtjänsten och papperslösa ser ut idag, enligt våra informanter. Avsnittet som följer därefter handlar om *Anledningar till att socialtjänsten och papperslösa inte möts*. Därefter presenteras vad socialtjänsten ser för *Möjligheter och hinder till att bevilja bistånd* till papperslösa. Slutligen beskriver vi vad papperslösa respektive socialsekreterarna vill se för *Förändringar*, både för att kontakten dem emellan ska öka och vad gäller förändringar på ett mer strukturellt plan.

5.1 Bakgrundsinformation

Avsikten med detta avsnitt är att ge en inblick i hur läget ser ut idag för våra informanter. Vi kommer att beskriva vilka insatser, möten och befintliga behov som informanterna redogör för. Detta tema svarar inte direkt på någon av våra frågeställningar, men fungerar som viktig bakgrundsinformation för att lättare förstå resten av uppsatsens teman. Vi har valt att ha denna ingång i resultat- och analysdelen för att vidare kunna beskriva den komplexitet och problembild som vi fortsättningsvis målar upp.

5.1.1 Insatser och möten

Genom intervjuerna med båda våra målgrupper (papperslösa och socialsekreterare) har vi fått bilden förstärkt att det inte finns mycket kontakt dem emellan. Detta stämmer överens med den tidigare forskning som vi tagit del av (framförallt Staaf 2013). Två informanter från socialtjänsten hade aldrig hört om några papperslösa som blivit aktuella på deras enhet och en av dem hade inte själv haft ett ärende, men under det senaste året hade det varit endast tre ärenden på enheten.

Av de fem papperslösa vi pratade med var det tre personer som hade haft kontakt med socialtjänsten. Den första hade dock endast haft det vid enstaka tillfällen inom en period av flera år då. Första gången var då hen ansökte om ekonomisk hjälp för hyra och mat vilket hen fick avslag för. Dessa behov är enligt Staaf (2013) vanligt att papperslösa söker insatser för. Vid det andra tillfället uppstod kontakten genom att en läkare på vårdcentralen lämnade in en orosansökan för ett av barnen i familjen. Därefter uppstod en ärendeansökan för hjälp- och stödinsatser för barnet. Ärendet pågår i dagsläget, vilket gör att hen inte kunde säga om socialtjänsten kommer bistå med hjälp eller inte. De andra två informanterna som hade haft kontakt med socialtjänsten hade sin grund i att socialtjänsten gått in med stöd- och skyddsinsatser för deras gemensamma barn, vilket även det bekräftas som ett vanligt ärende enligt Staaf (2013). Familjen blev aktuell på socialtjänsten genom deras barns läkare på BUP. Genom en anmälan inleddes utredning kring barnets bästa och LVU-vård sattes in. Detta övergick i frivilliga insatser och har pågått i över ett år. Under den tid när föräldrarna har haft kontakt med socialtjänsten kontinuerligt har de också ansökt om ekonomiskt bistånd både för sig själva men också för kostnader kring umgänget med barnet. Hen säger så här:

De säger hela tiden tyvärr, min socialsekreterare säger vi kan inte hjälpa, vi kan inte få hjälp på det sättet, bara att vår son stannar på familjehem och inte oss.

Socialtjänstens bistånd är alltså starkt begränsat till att endast gälla barnet i familjen i ett fall, alla andra ansökningar har avslagits. De två andra informanterna som lever som papperslösa har inte haft kontakt med socialtjänsten, då de levde som papperslösa. De uppger att de endast haft sporadisk kontakt när de levde som asylsökande.

Den informant på socialtjänsten som kände till ärenden om papperslösa på enheten sa att det är extremt få fall och att det oftast blir aktuellt genom enheten för barn och unga:

Alltså extremt få... kanske tre sedan jag började här kanske. Mycket fler EU-migranter, de är ganska vanliga, men papperslösa kanske tre, ja. Jag tror att det kanske är två som har kommit från barn och unga och att det är någon som ringt och hört sig för.

Hen berättar vidare att det på grund av sekretess mellan enheterna är svårt att veta om fler varit aktuella, men betonar ändå att det är sällsynt att papperslösa dyker upp och ännu mer sällan de beviljas något stöd. Enligt tidigare forskning (Staaf 2013) är ekonomiskt bistånd det vanligaste förekommande, och ärenden om barn och unga näst vanligast, därför avviker våra resultat inte. Vi tänker att det dock är intressant att i aktualiseringsprocessen fundera över hur det kommer sig att papperslösa oftare blir aktuella genom orosanmälan från vårdinstanser. Är det en konsekvens av den borttagna underrättelseskyldigheten, att fler vågar anmäla vid oro, då de vet att socialtjänsten inte kommer att kontakta polisen? Vi tänker att det kan vara så att fler barn nu är aktuella inom vården, i och med lagändringen om deras rätt till sjukvård. Det kan även tänkas att socialtjänsten tar en anmälan från vården mer allvarligt och därmed inleder ett ärende. Staafs undersökning (2013) pekar på samma sak som vår studie, att socialtjänsten många gånger tolkar de papperslösas egna frågor om hjälp mer som rådfrågning, därav ingen aktualisering. Detta anser vi också vara en trolig förklaring. Att det är barnfamiljer som faktiskt blivit till ärenden visar på att det i praktiken tas hänsyn till barnperspektivet, vilket även det stämmer överens med tidigare forskning, se till exempel Malmö stads riktlinjer om barn rätt till ekonomiskt bistånd (Malmö Stad stadskontoret 2013).

5.1.2 Befintliga behov

Samtliga papperslösa berättar att de har stora behov av ekonomisk hjälp för mat och hyra, ibland också att hitta ett boende. Flera poängterar att det inte är några lyxsaker de skulle önska, utan bara de mest grundläggande behoven. Även nödvändig medicin och hjälp att hitta jobb skulle vara bra säger två informanter. De fyra informanter som har barn poängterar att de framförallt har behov av hjälp till barnen. Att kunna ge dem tillräckligt med mat och kläder, men också att kunna ge barnen ett mer värdefullt och normalt liv i övrigt. En informant uttrycker behoven på följande sätt:

Det är jättekatastrof om du kommer hit med barn, för dem är det jättesvårt. Det finns många barn som har stress, hela tiden stress. Jag har tre barn, de har det inte bra. Min son är sjuk och det är stress för hela familjen. Det är inte lätt.

Det är återkommande att vardagen är svår att få ihop vilket samtliga informanters berättelser beskriver. Denna bild av vardagen stämmer överens med tidigare forskning kring området, att de som lever som papperslösa befinner sig i en mycket allvarlig och oroande situation (Socialstyrelsen 2010). Även internationell forskning bekräftar detta

(PICUM 2014; Triandafyllidou 2009). En socialsekreterare beskriver de papperslösas verklighet såhär:

Det är släktingar som hjälper dem, om de har tur. Annars de har jättejättesvärt att bo, de bor tillsammans. Mycket mycket svåra förhållanden. Många i ett rum och en toalett och utedusch. Det är mycket misär kan jag säga, och det är kallt väder vi har här också, tyvärr. [...] De har inga pengar att leva med, inte mat heller.

Hur verkligheten ser ut för många papperslösa verkar alltså inte vara en kunskapslucka för våra informanter på socialtjänsten. Två informanter talar uttryckligen om detta, hur livet som papperslös är svårt och många gånger ovärdigt. Den stora kunskapsbristen ligger snarare i *hur* papperslösa ska hanteras och bemötas på socialtjänsten, något som vi kommer att belysa vidare i våra resultat.

Alla informanter som lever som papperslösa betonar att de i dagsläget är helt beroende av vänner, kyrkor och andra organisationer exempelvis Ingen Människa Är Illegal, Rädda barnen och Röda korset för att klara av sin dagliga livsföring. Även detta är våra informanter på socialtjänsten medvetna om.

5.2 Anledningar till att socialtjänsten och papperslösa inte möts

5.2.1 Okunskap kring rättigheter

Flera av de papperslösa informanterna tar upp att de på grund av brist på information inte vänt sig till socialtjänsten. Det kan till exempel handla om att inte veta om sina rättigheter och inte veta vad socialtjänsten gör och vad de skulle kunna hjälpa till med. En av informanterna tar upp denna aspekt i följande citat:

Vi visste inte vilka rättigheter vi har, om kan vi klaga någonstans eller om vi kan säga nej vi vill inte ha din [socialtjänstens, vår anmärkning] hjälp mer. Och det är så svårt eftersom, när man kommer från andra länder, vi pratar ganska mycket med varandra, och då hör jag: nej jag tycker det är så jobbigt att ha kontakt med dem [socialtjänsten, vår anmärkning] och de är som Migrationsverket. Och nej jag vet inte, jag har sådana känslor.

I just det här sammanhanget talar den papperslösa informanten om den osäkerhet som bristen på information kan leda till. Att inte känna till sina rättigheter försvårar naturligtvis möjligheten att hävda att man har rätt till någon insats. Vi tolkar det som att denna osäkerhet och brist på information leder till att det är svårt för papperslösa att veta vad som är rätt eller orätt i sitt handlande. PICUM (2014) beskriver att papperslösa är en systematiskt utsatt grupp som inte får sina grundläggande rättigheter tillgodosedda. Staaf (2013) skriver därtill att Europarådet flertalet gånger uttryckt oro över att papperslösa ofta lever i ett tillstånd av omfattande brist av trygghet Europa. Följande citat från en informant från socialtjänsten belyser svårigheten med att veta om sina rättigheter:

Det är mycket mycket arbete att veta om i Sverige, sina rättigheter, skyldigheter, myndigheter.

Då gruppen papperslösa är fråntagen fundamentala rättigheter blir det en svårighet att veta om sina rättigheter, eftersom papperslösa många gånger tvingas flytta runt både

inom och utanför nationsgränser. Att veta om vad som gäller i vilket land och våga hävda sin rätt i en sådan utsatt position som de papperslösa befinner sig i kräver mycket mod. De papperslösa får inget rättsligt erkännande, som Honneth (1995) talar om. De fräntas rätten att delta i samhället på ett sådant sätt att de inte kan sägas vara fullvärdiga samhällsmedlemmar, något som Heidegren (2009) diskuterar. Heidegren menar att personer då inte kan räknas som moraliskt tillräkneliga personer, de har ingen möjligheten att välja mellan olika handlingsalternativ. Då papperslösa i Sverige många gånger saknar handlingsalternativ tänker vi att det blir intressant att fundera kring hur mycket socialtjänsten kan ställa dem till svars för deras handlingar? En av våra informanter poängterar att hen som socialsekreterare är skyldig att informera om rättigheter och skyldigheter:

Som myndighetsperson så har jag mycket information hur myndigheter fungerar, flyktingar som kommer vet inte och det är värdefullt för dem att någon hundra procent ger information vilka rättigheter, vilka skyldigheter...

Socialsekreteraren ovan menar att det är viktigt att redogöra för vilka skyldigheter och rättigheter klienten har, oavsett vem denne är. Problemet i sammanhanget är att trots denna goda inställning kring rättigheter blir detta inte gällande för de papperslösa, då informanten inte mött målgruppen. Informanten berättar vidare att hon alltid ger råd till alla hon möter och hänvisar dem om vart de kan vända sig.

5.2.2 Brist på information

De flesta av våra papperslösa informanter beskriver att de inte tror att det går att få någon hjälp från socialtjänsten som papperslös, vilket de grundar på både egna erfarenheter och på vad de hört från andra. Ingen av våra informanter har någonsin hört om någon annan papperslös som fått någon hjälp från socialtjänsten, i alla fall inte någon god hjälp. Detta citat beskriver en av informanternas upplevelse:

9 år jag bor här i Sverige och aldrig jag hörde om en [papperslös, vår anmärkning] person som gick till socialtjänsten och fick hjälp, för något. Aldrig har jag hört att socialtjänsten hjälpt någon.

Har man bott i Sverige så länge och aldrig hört någon få hjälp är det inte konstigt att man själv tvivlar på att någon sådan möjlighet finns. Det stämmer även överens med de uppgifter vi tagit upp i tidigare forskning om att det är få papperslösa som söker sig till socialtjänsten och ännu färre som beviljas något stöd (Staaf 2013).

Några av de papperslösa informanterna talar om egna negativa erfarenheter med socialtjänsten som grund till att de inte velat ta kontakt. En informant berättar om socialtjänstens bemötande på följande sätt:

De lyssnade inte. Och jag blev jätteirriterad, hon behandlade oss som ni kan ingenting, ni vet ingenting och det är jag som bestämmer.

På grund av att socialsekreterarens bemötande kände sig informanten ovan inte lyssnad på och hade även svårt att förstå på vilka grunder beslut fattades. En annan dålig erfarenhet byggde på uteblivande av bistånd hos socialtjänsten, under den tid då hen var asylsökande. Hen betonar att bristen på information gjorde att familjen inte kunde säga emot när socialtjänsten ville sätta in stödinsatser för barnen. De kände sig totalt överkörda. Att veta om vad för slags hjälp som är möjlig och att veta om sina rättigheter menar hen hade varit till stor hjälp, till exempel genom att få sådan information när hen

kom till Sverige. I detta sammanhang är det intressant att diskutera det teoretiska begreppet missaktning utifrån Höilund och Juuls diskussion. De framhåller delvis att det handlar om att klienten inte känner att dennes behov tas på allvar eller att denne blir osynliggjord. De menar vidare att det kan ha sin grund i att klienten inte får en korrekt bedömning av sina lagliga rättigheter som exempelvis att klienten inte får reda på varför ett beslut är fattat som det är gjort (Heidegren 2009). Vi vill även framhäva att en av våra papperslösa informanter berättade att hen upplevde att hen fått ett gott bemötande av en socialsekreterare genom att denne agerat inlyssnande i samtal.

Som ovan nämnt kan andras sämre erfarenheter vara ytterligare en anledning till att man inte tar kontakt med socialtjänsten. En informant hade till exempel hört att socialtjänsten hade tagit några andra personers barn ifrån dem, det var den enda insats hen hört blivit aktuell. Denna vetskap verkar idag på ett avskräckande sätt för vår informant. Familjen som fått stödinsats för sitt barn beskriver det som att deras ärende är ett speciellt undantagsfall från socialtjänstens sida och diskuterar det på följande sätt:

Jag trodde att socialtjänsten kanske inte skulle hjälpa mig på det sätt om jag berättar för andra personer att socialtjänsten hjälpa med pengarna, eller finans bra, eller att jag ska få bra hjälp. Jag inte säga till andra personer, nej jag sa till socialtjänsten: det är en "secret", jag inte berätta för andra personer.

Hen poängterar att de är tacksamma för den hjälp de fått och är måna om att få behålla den. Hen förklarar även att det inte är socialtjänsten som sagt att de måste hålla insatsen hemlig, men de själva tror att det är bäst så. Dock är hen tydlig med att det endast är insatser för barnet de fått hjälp med. Det är intressant att fundera kring om fler papperslösa agerar på liknande sätt, vilket då skulle fungera negativt för hela gruppen. Viktigt kunskap om att det faktiskt är möjligt att ha en god kontakt går i så fall förlorad.

5.2.3 Kunskapsbrist på socialtjänsten

Staaf (2013) skriver i sin nationella studie att nästan hälften av informanterna på socialtjänsten haft sina möten med papperslösa under de senaste tre åren. Detta ser vi som en möjlig förklaring till varför både informations- och kunskapsspridningen inom området idag är bristfällig, att de papperslösa endast under de senaste åren har börjat komma i kontakt med socialtjänsten. Få papperslösa möter socialtjänsten, och när det då inte sker något utbyte målgrupperna emellan, anser vi att detta även är en anledning till att det inte finns något skäl till att lägga resurser på informationsspridning till de papperslösa. En informant från socialtjänsten berättade att det på hens enhet förekommit gemensamma diskussioner kring gruppen papperslösa. Därmed har något av en kunskapsspridning möjliggjorts. De två andra informanterna från socialtjänsten beskriver det som en omöjlighet att papperslösa ska kunna få insatser av socialtjänsten, varför det också av den anledningen blir förstäligt att kunskap inte sprids på området. Nedan följer ett utdrag av ett telefonsamtal med en socialsekreterare.

Vi träffar inga papperlösa, under de 15 år som jag har jobbat här har det aldrig varit aktuellt. Så vi har inga kunskaper om den här frågan och känner oss inte bekväma att ställa upp. Vi tar det när och om de [papperslösa, vår anmärkning] kommer hit.

Detta citat beskriver bristen på möten mellan målgrupperna och att på grund av att de papperlösa inte är aktuella på myndigheten menar vi att detta är en anledning till att socialtjänsten inte väljer att fokusera på denna grupp. Vad som också beskrivs med

tydlighet är att de papperslösa endast blir aktuella på verksamheten *när* eller *om* de dyker upp. Det som vi kommit fram till är att våra informanter på socialtjänsten både har att förhålla sig till kommunens restriktivitet kring de ekonomiska ramarna och samtidigt den komplexa juridiska grunden kring arbetet med de papperslösa. Vi ser det som att detta delvis är anledningar till varför kunskap inte utvecklas och därmed vidare att information inte sprids inom socialtjänsten och i förlängningen kan komma att nyttjas för papperslösa.

5.2.4 Känslor av rädsla och osäkerhet

Något som samtliga av våra papperslösa informanter talar om är den vardagsrädsla som de ständigt lever med, vilket även vår tidigare forskning poängterar (se bland annat Socialstyrelsen 2010). Så här beskriver en av våra informanter, som nu är asylsökande, tiden som papperslös:

Är mycket konstigt att leva som gömd. Vi levde hela tiden med rädd, mycket rädd. Vi sov med rädd, vi vaknade med rädd. När till exempel andra personer kom in i lägenheten, vi tänkte att kanske de vill kolla vår legitimation. Vi rädda hela tiden.

Precis som citatet belyser finns det ständigt en rädsla för att bli påkommen och utvisad vilket påverkar livet på många plan och gör att hen undviker att ta några onödiga risker. En sådan risk är att kontakta och söka hjälp hos socialtjänsten, något som samtliga informanter talar om som en stor rädsla. Det är enligt vår tolkning den största orsaken till att de inte vågat vända sig dit. En av informanterna på socialtjänsten betonar att hen inte tror att de papperslösa ser socialtjänsten som en resurs, utan som en myndighet och myndigheter är inte något som ligger nära till hands om hjälpbehov uppstår. Följande två citat, det första från en papperslös och det andra från en socialsekreterare beskriver denna rädsla:

Jag är rädd att de ska anmäla till gränspoliserna om jag går till socialtjänsten. Jag har inte hört det från någon, eller att någon har blivit anmäld men jag tror att det skulle bli så.

I - De är rädda. För att socialtjänsten samarbetar med polisen och säger till polisen var de är och var de bor.

J - Skulle ni på socialtjänsten göra det, säga det?

I - Nej.

J - Eller tror de bara det?

I - Nej, vi gör inte det. De tror det, de tror det.⁵

Som båda citaten ringar in är det inte så att de papperslösa *vet* säkert att socialtjänsten faktiskt skulle anmäla till polisen eller Migrationsverket, utan de *tror* det och bedömer att risken är stor vilket gör att de är mycket rädda för att överhuvudtaget ta kontakt med myndigheter. Samtliga av våra papperslösa informanter talar om denna rädsla och återkommer till detta flera gånger under intervjuerna. När det kommer till informanterna på socialtjänsten är det ingen av dem som skulle ha kontaktat polisen men en informant tror att andra socialsekreterare på samma enhet mycket väl skulle kunna göra det och i ett telefonsamtal med en socialsekreterare på Socialjouren menar en socialsekreterare där att det kan vara "nära till polisen" som hen uttrycker det (Personlig kommunikation

⁵ I = Informant, J = Johanna, intervjuare

2014-03-20). Samtidigt menar en av våra informanter på socialtjänsten att det aldrig skulle ske. Det är ingen uppgift för en socionom, menar hen:

Det verkar ju helt sjukt att soc ska hålla på och... [...] Alltså, den socionomen som har lämnat ut en papperslös är ju helt... då får man jobba med något annat.

Enligt vissa socialsekreterare är det alltså en självklarhet att inte anmäla medan det enligt andra är mer oklart. Detta trots att socialsekreterarna har samma bestämmelser och grunder att förhålla sig till, något vi menar är viktigt att lyfta och som pekar på att det handlar om etik och olika tolkningar (Pettersson 2013a). Därför menar vi att den rädsla som de papperslösa känner således kan vara befogad, eftersom vissa socialsekreterare ser det som ett alternativ att anmäla. Något vi tycker blir intressant här är att diskutera sekretesslagstiftning. Vi kan inte förstå det på något annat sätt, av tidigare forskning och de juridiska efterforskningar vi gjort, att en anmälan av en papperslös till polis eller Migrationsverket är att bryta mot sekretessen. Att ett sådant sekretessbrott blir särskilt allvarligt när det gäller papperslösa är av förklarliga skäl lätt att förstå.

Rädslan för direktkontakt med myndigheter har två av de papperslösa vi intervjuat hanterat genom att ta hjälp av en trygg kontakt för att genom denne höra sig för och ta reda på hur socialtjänsten skulle agera om en papperslös dök upp. Den trygga kontakten kan bestå av en vän eller person från kyrkan som gör att personen överhuvudtaget vågar ta kontakt med socialtjänsten. Praktiskt kan det gå till så att den trygga kontakten ringer till socialtjänsten och försäkrar sig om att socialtjänsten inte kommer anmäla, eller bara hör om det är möjligt att ens söka bistånd. Alternativt att någon följer med till socialtjänsten. En informant på socialtjänsten bekräftar att det ofta är så, att någon från en organisation ringer och kollar av läget, åt den papperslösa de har kontakt med. En av de papperslösa beskriver det så här:

Det finns många människor som är rädda för socialtjänsten. Första gången jag gick var jag rädd, jag jätterädd. Igår jag hämta med mig en kompis, hon är svensk, med mig. Och jag gick... men jag var jätterädd.

Informanten ovan beskriver under hela intervjun hur beroende hen är av sina vänners hjälp som till slut fått hen att våga söka sig till socialtjänsten. Trots den trygga kontakten kvarstår dock rädslan, menar informanten, vilket tyder på att rädslan är mycket djupt rotad. Något vi tycker blir intressant att problematisera är hur det ser ut för de papperslösa som inte har någon trygg kontakt liknande den som informanten ovan beskriver? Hur ska de våga söka sig till socialtjänsten?

5.2.5 Stämplas som illegal

Ytterligare något en papperslös informant lyfter är hur det är att stämplas som illegal:

Du har gjort fel, du är illegal. Även om du har inget val och allt möjligt. Bara du ser när vi gick exempel någonstans och säger illegal du känner skäms själv. [...] Jag skäms. Hur ska jag säga jag är illegal? För på något sätt du gjorde brott med regler och allt. Det känns fruktansvärt att säga. [...] Ingen går och knackar och säger hjälp, jag är illegal, det är omöjligt.

Av citatet framgår att informantens upplevelse av att stämplas som illegal är något som påverkar hens självbild och väcker känslor skam vilket i sin tur är något som påverkar

hens syn på möjligheten att söka hjälp. Förmodligen har informanten någon gång blivit kallad just illegal, en roll som hen sedan själv tagit på sig. Detta menar vi är högst problematiskt då det som vi beskrev i bakgrundsavsnittet finns stark kritik mot att använda ordet illegal eftersom det dels associerar till kriminalitet, men också för att det tar bort fokus på mänskligheten hos individen. En människa kan aldrig *vara* illegal (Bicocchi & LeVoy 2007; Ingen Människa Är Illegal 2014). Som Heidegren (2009) skriver krävs ett erkännande och en balans mellan den bild som förmedlas av andra och den egna bilden för att en positiv självbild ska kunna utvecklas. En analys vi gör av informantens uttalande ovan är att det skulle kunna vara så att den bild som förmedlas av andra ("du är illegal") har tagit över och att hen har inte haft någon möjlighet att utveckla en egen självbild utan börjat se sig själv som just illegal. Följden av det är att hen känner skam men också att hen inte ser det som någon möjlighet att söka någon hjälp. Vi tänker att fler papperslösa än vår informant förmodligen har denna erfarenhet av att stämplas som illegal och att det är något som skulle kunna vara en bidragande orsak till icke-mötet med socialtjänsten och myndigheter överlag.

5.2.6 Byråkratiskt system

Vi hävdar att ytterligare en anledning till att grupperna inte möts är det byråkratiska och svåråtkomliga system som socialtjänsten är präglad av, vilket både en informant från socialtjänsten och en informant som lever som papperslös beskriver. Nedanstående citat belyser hur svårt det är att ens bli aktuell på socialtjänsten och vidare att få någon hjälp. En socialsekreterare berättar först, sedan följer ett citat från en av de papperslösa:

De kan ansöka och säga vi är papperslösa. [...] Först säger man muntligt till dem, hur mycket de ska göra, och sen om de insisterar, det beror på mottagningsgruppen och så... om de är skyldiga... att skriva skriftligt också...

Ja, till exempel en person med jättemycket problem, kanske finns barn med också. För den personen är det jättesvårt, det är jättesvårt. Jag vet att här i Sverige måste man prata mycket för att få lite hjälp.

För det första hänger det mycket på de papperslösa själva, de måste *insistera* och *prata mycket för att få lite hjälp* för att använda informanternas ord. Ett stort ansvar läggs med andra ord på de papperslösa. Om papperslösa mot förmodan skulle stå på sig menar den första informanten att det kanske ändå inte blir en ansökan. Det beror på hur mottagningsgruppen tolkar deras skyldighet att göra det till en skriftlig ansökan. Samma informant berättar också att ytterligare ett problem i att skapa en ansökan handlar om möjligheten till tolk. Om det skulle behövas tolk då papperslösa dyker upp är det en kostnad som hen tror att socialtjänsten drar sig för att vilja betala, då hen framhåller att papperslösa troligtvis ändå inte beviljas bistånd. Vi kopplar detta till det Pettersson (2013b) skriver om allt striktare ekonomiska ramar. Vi tänker att detta gör det ännu svårare för socialtjänsten att kunna inkludera papperslösa. Fortsatt gör vi en tolkning att de många och komplexa lagar och bestämmelser som socialtjänsten har att förhålla sig till, gör det byråkratiskt och svårhanterligt. Till exempel blir en sådan till synes enkel sak som bostadsadress en svårhanterlig fråga för socialsekreterare. För att få bistånd för hyra krävs en adress och redan där blir det problematiskt för de flesta papperslösa. Vi tänker att socialtjänsten många gånger är en för stelbent myndighet för att papperslösa ska kunna passa in. Det är många gånger svårt även för personer som levt hela sina liv i Sverige att förstå sig på det byråkratiska system som socialtjänsten präglas av. Ännu svårare tänker vi att det blir för papperslösa, med all den rädsla och brist på information

som vi ovan beskrivit, att ta för sig på ett sådant sätt, om de ens vågat sig till socialtjänsten.

Efter detta avsnitt kan vi konstatera att vetskapen om att det inte är troligt att få hjälp, bristen på kunskap och information samt rädslan och risken att bli avslöjad för polis eller Migrationsverket är de huvudsakliga komponenter som tillsammans bidrar till att socialtjänsten och papperslösa inte möts i stor utsträckning. Hur detta kan förändras diskuteras längre fram.

5.3 Socialtjänstens möjligheter och hinder till att bevilja bistånd

I detta avsnitt kommer vi att behandla hur våra informanter på socialtjänsten tolkar och tillämpar de lagar och bestämmelser som är aktuella när det handlar om socialtjänstens arbete med papperslösa. Vi kommer i detta avsnitt således bara använda empiri hämtad från intervjuerna med våra informanter på socialtjänsten. Socialtjänsten har att förhålla sig till socialtjänstlagen, som ju är en ramlag som utgår från dess grundsyfte, se portalparagrafen SoL 1 kap. 1 §. En ramlag ska kunna användas delvis i den meningen att beslut ska kunna fattas utifrån lokala och individuella behov. Det får till följd att lokala regler och föreskrifter även kan se olika ut från kommun till kommun (Pettersson 2013a). Nedan följer ett citat som en informant från socialtjänsten delgav och som visar på den komplexitet som finns för socialsekreterarna att förhålla sig till.

Grejen med ekonomiskt bistånd är att man alltid gör individuella bedömningar, och för att det ska kunna vara rättssäkert så försöker vi att göra samma bedömningar, men det betyder ju inte att man inte kan bestämma sig...för SoL som lag, är ju väldigt, alltså inbjudande, den är ju såhär...man kan ju göra lite vad man vill, alltså det är väldigt lätt att säga ja till saker, men svårare att säga nej till saker.

Hen diskuterar både den individuella prövningen som ska förhålla sig till vad som i lagens mening anses som rätt eller orätt att bevilja eller avslå en ansökan, men att det samtidigt finns många olika sätt att förhålla sig till SoL. Det finns ett handlingsutrymme för den enskilda handläggaren. Här tycker vi det blir intressant att lyfta den etiska principen om rättvis och lika behandling i ärenden, som Hermerén (2013) tar upp. Vi tänker att det finns en risk att det blir rättsosäkert om denna princip inte tas hänsyn till. Informanten i ovanstående citat poängterar svårigheten i att göra lika bedömningar. Med utgångspunkt i vetskapen om att lagen innebär breda tolkningsmöjligheter blir följande diskussion kring möjligheter och hinder för att bevilja bistånd till papperslösa blir än mer intressant.

5.3.1 Möjligheter

Våra informanter ser inga stora möjligheter vad gäller att bevilja bistånd till papperslösa. Den typ av bistånd som verkar vara möjligt att bevilja är bistånd som gynnar papperslösa barn. En informant talar om att de kan nödpröva bistånd för barn, samtidigt som en annan informant menar att endast tvångsvård är möjligt gällande papperslösa:

Jag tror faktiskt att det enda som skulle kunna vara...[...] att socialkontoret utredde och övervägde att omhänderta barnen, för det är ju det som socialtjänst kan göra med gömda familjer, att gå in och omhänderta barnen, för det behövs

inget personnummer. Men de skulle alltså inte kunna ansöka om hjälp eller bistånd på något annat sätt.

Det är alltså i princip omöjligt att bevilja några insatser menar informanten, förutom tvångsvård. Hen tar dock senare upp att det i andra städer kan finnas kontantkassa kvar och då kanske socialtjänsten kan ge lite matpengar till en papperslös familj om det är akut, men hen vet inte hur det faktiskt ser ut. Eventuellt, tror en annan informant, att vuxna skulle kunna få hjälp om psykisk sjukdom finns med i bilden. Men det handlar då främst om att hjälpa till med vidare kontakt med sjukvården. Det är intressant att samtliga av våra informanter är mycket restriktiva i att bevilja bistånd. Även om detta resultat endast grundar sig på ett fåtal socialsekreterares utsagor och således inte går att göra några säkra slutsatser av skiljer det sig från resultaten vi funnit i tidigare forskning, som pekar på att det faktiskt finns kommuner som beviljar bistånd till papperslösa. 18 procent av de som ansökte om ekonomiskt bistånd beviljades enligt Cuadra Björngren och Staafs undersökning (2013). Vi har i vår efterforskning också hittat två fall från Förvaltningsrätten som gett papperslösa rätt till bistånd. Varken juridiskt och praktiskt är det alltså omöjligt att bevilja bistånd till papperslösa. Vi ser det som mycket problematiskt att bedömningarna verkar skilja sig så mycket från stad till stad., att möjligheten att få hjälp från socialtjänsten är starkt beroende på var i landet du bor. Återigen vill vi lyfta den etiska principen om lika behandling och bedömning av lika fall (Hermerén 2013) och peka på en brist inom socialtjänsten. Det är problematiskt att papperslösa i en stad blir tillräknade vissa juridiska rättigheter, samtidigt som de i en annan stad inte anses ha rätt att finnas med i det svenska systemet överhuvudtaget. Detta kan även förtydligas med Honneths begrepp om rättsligt erkännande. Papperslösas rättigheter bedöms olika, det rättsliga erkännandet varierar stort (Honneth 1995).

5.3.1.1 Akut bistånd

Trots att våra informanter är tydliga med att möjligheten att ge hjälp till papperslösa är mycket små, ser de ändå skäl till att bistånd ibland borde ges. Framförallt lyfter samtliga att ett barn aldrig ska lida nöd. Att barnperspektivet finns med i teorin blir tydligt i samtliga intervjuer. Dock är det bara en informant som uttrycker den åsikten i något konkret:

Ja, oftast är det via barn och unga, de brukar ju fördela ärenden till oss, att de kanske har blivit inkopplade för barnen och så har de kanske nödprövat någon form av insats, kanske boende eller något sådant. Mm, och då går vi in och kanske nödprövar mat till barnen också möjligtvis. [...] Alltid när det är barn inblandade så brukar det bli att vi nödprövar.

Vid en senare uppföljning kring ett fall med en papperslös familj berättar ovanstående informant dock att en nödprövning, det vill säga akut bistånd, inte ens blev till. Det är alltså i vår studie sällan barns rätt till akut eller vanligt bistånd prövas, och ännu mer sällan det beviljas. Det verkar som att den generella åsikten är att barns bästa är viktigt att ta hänsyn till, men att det sällan blir till någon praktiskt verklighet. Resultaten från Staafs studie (Staaf 2013) pekar på en något mer generös hållning till möjligheten att ge akut bistånd. I den nationella studien uttrycker 35 procent av de svarande att det är rimligt att ge akut bistånd till barnfamiljer, och 19 procent till övriga papperslösa. I den lokala studien i Malmö var siffrorna så höga som 77,5 procent respektive 63 procent. Den senare siffran pekar på det som Englesson (2014-02-28) betonade, att det i Malmö är vedertagen praxis att papperslösa har rätt till akut bistånd. Bortsett från Malmö, visar både Staafs studie och våra resultat att papperslösa många gånger inte får ens de

fundamentala behoven tillgodosedda, något som bland annat PICUM (2014) poängterar. Vi tänker att tillgång till riktlinjer och gemensam praxis i detta har en avgörande betydelse. Det påverkar både socialsekreterarnas åsikter och inställning till gruppen papperslösa, men framförallt hur de ser på möjligheten att bevilja bistånd till dem.

Vad gäller akut bistånd, det bistånd som utgår från kommunens yttersta ansvar om alla som vistas där (SoL 2 kap. 1 §) verkar det vara en praktiskt svår fråga. Två av informanterna på socialtjänsten tar inte självmant upp "kommunens yttersta ansvar" och när vi frågar kring det säger en av dem att hen inte tror att det gäller papperslösa. Det är bara en av socialsekreterarna som pratar om möjligheten att nödpröva, och hänvisar till just kommunens yttersta ansvar. Hen menar att tidsaspekten är en stor svårighet gällande att nödpröva:

Men för har man avslagit en person, alltså om man kommer fram till att du har inte rätt till ekonomiskt bistånd, då kan man alltid nödpröva, men det kan man ju inte göra hur länge som helst... Om beslutet är att personen inte bör befinna sig i Sverige eller att den kan få behovet tillgodosett på Migrationsverket eller sitt hemland, så och då, nu sitter vi lite i en gråzon känns det som, där man håller på och nödprövar "in absurdum".

Frågan informanten spekulerar kring är hur länge akut bistånd kan ges? Vad innebär akut bistånd? När ska det sluta och i så fall varför? Detta är frågor som är nära sammankopplade till frågan om papperslösas rätt till bistånd. Informanten ovan menar att hen inte vet svaret på dessa frågor och menar att det kan skilja sig från gång till annan. Då en familj lider nöd kan det i praktiken betyda att de nödprövas en gång men en annan gång inte. Detta framförallt för att de på socialtjänsten inte vet hur de ska göra med gruppen. Staaf (2013) menar att det inte finns någon borte tidsgräns för socialtjänstens ansvar, för hur länge akut bistånd kan ges. Även om det är tänkt att vara under ytterst begränsade tidsperioder kvarstår att socialtjänstens uppdrag är att se till nöd avhjälpas. Detta oavsett hur nödsituationen uppstått, enligt bland annat RÅ 1995 ref. 56. Akut bistånd för vuxna skulle kunna innebära att ge lite pengar för mat och hyra säger samma informant som ovan. Hen spekulerar vidare kring om det till och med kan tänkas vara rimligt att nödpröva enligt riksnormen när det gäller barn.

Det är väl att när det är barn inblandade så... nödprövar vi alltid riksnormen, jag vet inte om ni vet att det finns, då är det ju mat, lek, fritid, kläder och skor till barnen och då kanske bara mat till föräldrarna.

Informanten talar om att alla barn bör ha rätt till samma levnadsstandard. Det sker dock idag mest för barn till EU-migranter fortsätter vår informant, inte för papperslösa barn, de har ännu färre rättigheter än EU-migranter. Informantens resonemang ovan ger ändå en indikation på vad akut bistånd kan vara. Det stämmer överens med både Staafs (2013) och Cleveskölds (årtal saknas) tolkning, att akut bistånd kan innebära sådant som behövs för nödvändig livsföring som till exempel mat, hyra eller pengar för hemresa. Clevesköld menar dock att det gäller framförallt fram till en avresa till bosättningsort medan Staaf inte skriver om någon sådan tidsgräns. Det verkar i vilket fall som att vistelsebegreppet ger möjlighet att ge akut bistånd åt en person som lider nöd, även åt papperslösa. Enligt vår tolkning är detta till och med en skyldighet som kommunen har. Vi ställer oss dock frågan hur en socialsekreterare praktiskt ska kunna arbeta med frågan om nödprövning? Om en socialsekreterare på lagliga grunder först beviljar akut bistånd, hur kan denne senare gå vidare med detta när det inte finns några riktlinjer

kring hur länge insatsen kan ges eller vad den ska innebära? Hur kan hen motivera att insatsen inte längre ska ges, trots att nöd kvarstår? Varken lagstiftning eller riktlinjer ger tydliga svar vilket tyder på att det behövs en förändring, något vi kommer diskutera kring längre fram.

5.3.1.2 Rätten att ansöka

Oavsett om det görs en nödprovning eller inte säger endast två av socialsekreterarna att alla har rätt att i alla fall göra en ansökan. För en är det självklart, för den andre tror hen inte det från början men efter resonering och efterforskning i en handbok ändrar hen sig. För vår tredje informant är det omöjligt att göra en ansökan utan personnummer. Det är intressant att endast en av våra informanter med säkerhet vet om denna grundläggande rättighet. Hen säger så här:

Vi har ju, eller socialtjänsten har ju en policy att man har alltid rätt att ansöka, sedan har man ju inte alltid rätt till ekonomiskt bistånd.

Ovan informant följer då SoL 4 kap. 1 § om rätten att ansöka om bistånd. Enligt juridisk praxis gäller detta alltså alla, oavsett uppehållsrättslig status (StAAF 2013). Det är ytterst problematiskt, menar vi, att det finns så olika tolkningar angående den grundläggande rättigheten; att ansöka om bistånd. Hermerén (2013) talar om principen om lika människovärde som betonar att alla människor har samma rättigheter och *samma rätt att få sina rättigheter respekterade*. Vi menar att detta inte uppfylls eftersom papperslösa rätt att ansöka inte alltid verkar respekteras och uppfyllas. Enligt StAAF (2013) agerar en del på socialtjänsten, när de möter papperslösa, genom att ge råd och information samt vidarehänvisning till frivilligorganisationer eller trossamfund, istället för att ta upp en ansökan om bistånd. Hon ser detta som problematiskt, då den enskildes rättigheter och rättssäkerhetsgarantier ej tillgodoses, då det endast vid en skriftlig ansökan, med ett skriftligt besked om eventuellt avslag, är möjligt att överklaga. Våra resultat visar att detta även är förekommande inom det geografiska område där vi har gjort vår studie. Socialjouren gör vidarehänvisningar till kyrkor och en av våra informanter på socialtjänsten tryckte på att hen som socialsekreterare alltid ger råd och information. Vi menar att papperslösa i praktiken därmed blir fråntagna en av de i socialtjänstlagens mest grundläggande rättigheter. Återigen erkänns de papperslösa inte med fulla juridiska rättigheter.

Den informant som poängterar att information alltid går att förmedla säger detta utan att själv ha mött papperslösa i sitt arbete, men menar att det är en skyldighet att som människa och socionom, att ge information om det svenska samhället:

Jag ger den informationen som stämmer i det svenska samhället, i alla fall så mycket som jag kan om det som socionom och sedan även hur jag själv tänker... Det är jag som står här, jag jobbar med människor och har med mig mina värderingar och mina tankar. Så ingen kan förhindra mig att ge den här informationen till folk.

Vi ser det som positivt att hen ser det som en självklarhet då information många gånger skapar fler möjligheter. Vi gör tolkningen att hen verkar tycka att informationsspridning är så pass viktigt att hen skulle ha fortsatt med det även om verksamheten skulle vara emot det. Dock verkar detta ofta vara istället för en ansökan. Etik handlar som Pettersson (2013a) betonar framförallt om att på ett medvetet och reflekterat sätt välja mellan olika handlingsalternativ. Även om det som ovan citat betonar,

informationsspridning, kan tyckas vara en fråga av liten betydelse i sammanhanget med papperslösas rättigheter, aktualiserar det ändå frågor kring socialarbetarens personliga etiska ansvar. Det är när arbetsplatsens krav eller policy krockar med socialarbetarens moral och etik som valet av handlingsalternativ blir tydligt och viktigt, det är då socialsekreterarna själva måste ta ställning till vad de gör. Vi tänker att vi ju aldrig helt kan fransäga oss ansvaret för de handlingar vi gör.

5.3.2 Hinder

För att få informanterna att diskutera kring vilka hinder de ser till att bevilja bistånd till papperslösa diskuterade vi kring de få möten de haft med papperslösa på sina enheter. Vi läste även upp vår vinjett (se intervjuguiden bilaga 4) och frågade hur de skulle agera om paret i fallet sökte hjälp hos dem. Två av våra informanter sa direkt att paret inte skulle ha blivit aktuella på deras enhet, vilket vi har fört en diskussion kring under avsnittet *Anledningarna till att socialtjänsten och papperslösa inte möts*. Om paret ändå skulle bli aktuella menar samtliga av våra informanter att de skulle ge paret avslag, på lite olika grunder. De hinder som de framförallt ser till att bevilja bistånd till paret, men även till andra papperslösa i allmänhet är följande:

5.3.2.1 Inget uppehållstillstånd

Samtliga av våra informanter menar att det största hindret är att papperslösa inte har något uppehållstillstånd. Våra informanter använder lite olika ord när de beskriver detta tillstånd, allt från "rättslös" till "illegal" och att papperslösa inte ingår i socialtjänstens kategori för vilka de ska hjälpa. Två av informanterna menar även att i och med att de papperslösa inte har något uppehållstillstånd saknar de också personnummer och kontonummer vilket innebär ett praktiskt hinder för att överhuvudtaget komma in i socialtjänstens system och kunna ansöka om bistånd och ett ännu större hinder till att socialtjänsten ska kunna betala ut något bistånd:

Vi säger direkt till dem: du kan inte vara här eller du ingår inte i socialtjänsten i kategorin "jag ska hjälpa dig". Vi gör inte, eller ja, om jag vill, om min vilja utanför socialtjänstlagen, kan jag göra men för att han inte har personnummer, då jag kan inte registrera honom, jag kan inte skicka pengar till hans konto, de har inte kontonummer många gånger. Sedan upphör allt liksom, på något sätt, vi kan inte hjälpa dem.

Två av tre informanter ser alltså avsaknaden av personnummer som ett mycket stort praktiskt hinder. Detta stämmer överens med det Holgersson (2010) poängterar, att människor utan de fyra sista siffrorna i personnumret nästan helt är exkluderade från välfärdssystemet. Den tredje informanten menar dock att avsaknad av personnummer inte alls är något hinder, eftersom möjligheten att lägga in tillfälliga och påhittade fyra sista siffror finns, till exempel "T000" och att socialtjänsten då kan arbeta med gruppen. Samma informant tar även upp en annan intressant öppning när det inte finns något kontonummer att sätta in pengar på, nämligen att sätta in pengarna av försörjningsstödet på ett ICA-kort. Vi håller med om att avsaknaden av personnummer inte borde vara något hinder, bland annat eftersom sjukvården kan arbeta och ge vård åt papperslösa (Flodin 2014). Samma system borde gå att använda på socialtjänsten. Speciellt med tanke på att detta redan görs på vissa enheter på socialtjänsten idag. En av våra informanter som först säger att det är omöjligt att en papperslös ens blir aktuell på socialtjänsten just på grund av att denne saknar personnummer uppger senare i intervjun att det när det gäller personer som precis har fått uppehållstillstånd men ännu inte fått ett personnummer finns en möjlighet att lägga in tillfälliga fyra sista siffror. En intressant

fråga vi ställer oss är varför inte informanten ser att detta skulle kunna appliceras även på papperslösa? Vår tanke är att det i detta fall inte handlar om kunskapsbrist eftersom informanten *vet om* att möjligheten finns, utan att det snarare handlar om att informanten inte ser denna möjlighet för papperslösa. Vad det kan bero på kan vi bara spekulera kring. Hermerén (2013) menar att det är just i valsituationer som etik aktualiseras och att vi när vi gör dessa val dels utgår från lagstiftning men också den egna känslan om vad som är rätt att göra. Kanske är informantens egna känsla eller grundinställning gentemot papperslösa den avgörande faktorn till att hen inte ser det denna möjlighet?

Ytterligare ett praktiskt hinder som har att göra med avsaknaden av uppehållstillstånd handlar om bostadsadress och tillhörighet. En informant lyfter frågan:

Våra chefer vill ju inte ha in folk hit som inte ska tillhöra oss, alltså... någon som bor i XX ska söka i XX. [...] för många kan ju kanske inte vara folkbokförda eller är inte folkbokförda, och då går det väl dels inte att utreda var de ska tillhöra, och då tror jag väl att då är socialkontoren... nu vet jag inte om det är så här, men jag kan tänka mig att socialkontor är nojiga då, för är man det socialkontoret som börjar tumma lite som sagt på det, så är man rädd att alla papperslösa ska komma dit... samtidigt ska vi hjälpa folk eller så... och det verkar försvinna i budgeten.

Det handlar alltså både om vilken kommun eller vilket socialkontor som ska vara ansvarig, men också om att det måste finnas en adress och ett bevis på att det finns en hyra att betala. Om de papperslösa inte vågar uppge korrekt adress eller inte har en laglig bostad, blir det en praktiskt svår fråga för socialtjänsten. Detta är praktiska svårigheter som även Engleson (personlig kommunikation 2014-02-28) pekar på. Det är inte alltid juridiska svårigheter som är problemet angående bistånd till papperslösa utan just praktiska frågor likande den om bevis på vistelseort. Vi tänker att det i sådana praktiska frågor skulle vara oerhört behjälpligt med riktlinjer och råd kring hur det ska hanteras.

Något annat vi tycker är intressant att lyfta och problematisera berör tidigare resonemang kring huruvida papperslösa ingår i socialtjänstens målgrupp eller ej. Två av våra informanter talar om att gruppen papperslösa inte ingår i denna kategori. I en diskussion om kommunens yttersta ansvar och vistelsebegreppet säger en av dem:

Men vistelsebegreppet är inte för papperslösa, för dem, för att de enligt lagen, de kan inte vara i Sverige, de ska ut. Jag tror inte det. Jag tror inte att vistelsebegreppet hjälper till med det. De är i Sverige, men olagligt. Jag menar som lag, då tror jag inte att vistelsebegreppet gäller dem.

Hen menar på så sätt att socialtjänsten därmed inte har något ansvar gentemot papperslösa. Frågan är då vem som har ansvar för gruppen? Samtidigt får vi av den tredje informanten det motsatta svaret:

Jag tänker att för att man ska kunna nödpröva, för att någon befinner sig i XX. Ja, det är väl med det man skulle nödpröva i sådant fall... Alltid när vi nödprövar hänvisar vi alltid till kommunens yttersta ansvar.

Hen menar att om det skulle bli aktuellt att hjälpa papperslösa så är det just på grund av kommunens yttersta ansvar.. De två informanterna som inte trodde att socialtjänsten har

något ansvar för papperslösa menar istället att det är Migrationsverkets ansvar. Även Staaf (2013) skriver och bekräftar att detta är en vanlig missuppfattning: många tror att alla personer utan uppehållstillstånd tillhör Migrationsverkets ansvar, till exempel genom LMA. Problemet är dock att papperslösa inte omfattas av denna lag eftersom de undanhåller sig verkställighet av Migrationsverkets beslut. Vi vill därför hävda att ansvaret för papperslösa inte kan hamna på någon annan än socialtjänsten. Eftersom det enligt socialtjänstlagen är kommunen, och därmed socialtjänsten, som har det yttersta *ansvaret* för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (SoL 2 kap. 1 §). Malmö stads riktlinjer om ekonomiskt bistånd ringar in detta på ett särskilt tydligt sätt: "Det finns inga särskilda bestämmelser som gäller specifikt för papperslösa utan de ska behandlas på samma sätt som andra personer som vistas i kommunen och söker stöd från socialtjänsten. Kommunens ansvar kvarstår så länge personen vistas i kommunen och inte får sitt behov tillgodosett på annat sätt." (Malmö Stad stadskontoret 2013, sid. 13).

5.3.2.2 Går inte emot andra myndigheter

Samtliga av våra informanter menar att ett stort hinder till att hjälpa papperslösa är att socialtjänsten i så fall går emot andra myndigheter, nämligen Migrationsverket, vilket följande citat belyser:

Nej, alltså vi har någon form av policy och vi vet inte hur vi ska göra med den här gruppen och därför så... vi bedömer att de inte har som grupp, rätt till ekonomiskt bistånd och att det är Migrationsverkets ansvar och att vi väljer att inte gå emot.

Alla tre informanter talar om att de måste lita på att Migrationsverket har gjort en korrekt bedömning. Om Migrationsverket har tagit ett beslut att utvisa eller avvisa personen och menar att personen kan återvända till sitt hemland, måste socialtjänsten lita på att det stämmer och inte gå emot Migrationsverket. Vi menar dock att det inte handlar om att ta över Migrationsverkets juridiska ansvar vad gäller att bedöma och besluta vem som har rätt att stanna, utan att det handlar om ett socialt ansvar vad gäller att se till att ingen som vistas här lider nöd. Återigen vill vi trycka på kommunens yttersta ansvar och även skademinimeringsprincipen; att arbeta på ett sätt som minimerar att människor lider eller tar skada (Hermerén 2013), något som vi menar borde vara av allra högsta prioritet för socialtjänsten. Dock är det enligt våra informanter vanligt att man hänvisar till att nöden kan avhjälpas genom att personen åker hem i de få fall då någon papperslös har sökt bistånd, vilket även är en vanlig hänvisning i de domar (KamR mål nr 3595-07, 4920-08 samt 1007-09) genom vilka viss praxis utformats (Staaf 2013).

5.3.2.3 Aktivt val

Något två av informanterna talar om är att de papperslösa har gjort ett aktivt val att stanna i Sverige och att de därför inte kan räkna med att bli beviljade någon hjälp från socialtjänsten, utan har ett eget ansvar:

Är man vuxen har man ett eget ansvar, man har valt att upprätthålla sig här illegalt eller du vet, man har valt att inte åka tillbaka, okej man har gjort ett aktivt val... kan tyckas rötet, men så ser vi liksom på det.

Precis som inledningen av citatet ovan belyser är det viktigt att betona att detta gäller vuxna och att våra informanter aldrig hänvisar till att barn har gjort något val att stanna i

Sverige och kan ses som ansvariga för sin situation. Däremot menar informanterna att det är en vanlig hänvisning till varför vuxna som söker hjälp får avslag. Hermerén (2013) talar om den etiska principen om lika människovärde som viktig att ta hänsyn till på socialtjänsten. Vi ställer oss frågan om denna princip verkligen beaktas om man anser att personen har gjort ett val genom stanna i Sverige när denne ser det som en omöjlighet att återvända till sitt ursprungsland? Vi tänker att det är så situationen ser ut för många papperslösa idag, vilket även våra informanter tar upp: om allt skulle vara bra i deras ursprungsland skulle de inte vara här. Kan socialtjänsten då, på något sätt bejaka alla människors lika värde i en sådan komplex situation och hur skulle det i så fall se ut? Samme informant problematiserar hur aktivt detta val egentligen är senare under intervjun:

Migrationsverket är ju så jäkla rôtna och skickar hem vem som helst till vad som helst känns det som.

Informanten är med andra ord minst sagt kritisk till Migrationsverkets bedömningar om vilka de skickar hem, vilket handlar mer om migrationspolitik som är en diskussion vi kommer att gå in på mer under avsnittet *Förändringar*.

5.3.2.4 Restriktivitet

Ytterligare ett hinder våra informanter ser till att bevilja något stöd till papperslösa är den grundläggande restriktivitet som verkar finnas på de flesta socialkontor. Samtliga av informanterna är inne på detta och menar att det framförallt handlar om att socialtjänsten har ekonomiska begränsningar. Därför präglas socialtjänsten av ett förhållningssätt som säger att socialsekreterarna ska vara restriktiva med att bevilja något bistånd överhuvudtaget, inte bara till papperslösa. En av våra informanter resonerar så här:

Det känns som om vi har någon form av noja att öppnar man dörren lite på glänt så ska väl alla papperslösa i hela stan komma hit typ.

I citatet kan vi utläsa att det finns en rädsla för någon slags "stormning" av papperslösa om socialtjänsten skulle börja bevilja bistånd till dem, och något sådant finns det inte budget för. Precis som Pettersson (2013b) menar är just prioriteringsfrågan något som alltmer uppmärksammas som ett stort etiskt dilemma som socialtjänsten står inför eftersom behoven många gånger är större än vad de ekonomiska ramarna tillåter. Detta gör att socialsekreterarna ställs inför svåra ställningstaganden: vilka ska gynnas på vilkas bekostnad? Eftersom papperslösa inte finns med i någon budget, som en av våra informanter uttrycker det, blir det sällan de som prioriteras. De papperslösa blir bokstavligt talat osynliggjorda. Precis som Heidegren (2009) talar om har ekonomiska motiv alltmer kommit att prägla mötet mellan socialarbetaren och den hjälpsökande vilket ökar risken att den hjälpsökande osynliggörs, vilket vi menar blir särskilt tydligt för papperslösa.

En av våra informanter tar även upp att restriktiviteten kan ha att göra med att det finns en rädsla för att skapa bidragsberoende:

Ska vi låta människor som inte har laglig rätt att vistas i landet... de kan inte få uppehållstillstånd för att Migrationsverket bedömer att de kan återvända. Ska vi ändå göra dem beroende av svenskt socialbidrag liksom?

Informanten är starkt kritisk mot att så många människor i Sverige idag är beroende av socialbidrag och menar att långvarigt bidragstagade medför en passivitet som inte är positiv för individen. Detta är även en aspekt Bergmark (2013) tar upp, socialtjänsten ska därför hela tiden sträva efter att undvika bidragsberoende. Även Staaf (2013) menar att ekonomiskt bistånd är tänkt att vara ett kortvarigt stöd. Informanten ovan menar att detta blir särskilt viktigt i hanteringen av ekonomiskt bistånd till papperslösa, eftersom ett eventuellt beviljande av bistånd skulle innebära ett dubbelt budskap för de papperslösa: Migrationsverket säger att de inte får stanna samtidigt som socialtjänsten ger dem ekonomisk hjälp för att klara av livet som papperslös. Det finns med andra ord många paradoxer våra informanter ser när det gäller att bevilja papperslösa någon hjälp. En aspekt vi kommer och tänka på efter att ha analyserat det våra informanter säger är att om socialtjänsten beviljar ekonomiskt bistånd uppstår en paradox: hur ska socialtjänsten aktivt kunna arbeta för att den papperslösa ska bli oberoende av socialbidraget när personen inte har någon laglig rätt att arbeta? Bergmark (2013) skriver att andra försörjningssätt än socialbidrag är att föredra och sträva efter, men vi ställer oss frågan vad det finns för andra försörjningsalternativ för papperslösa när de inte har rätt att arbeta? Speciellt svårt tänker vi att det är i ett land som Sverige, där arbete ofta ses som den enda "sanna" inkomstkällan och något hela samhället bygger på, allt från socialförsäkringssystemet till möjligheten att få en bostad.

5.3.2.5 Osäkerhet

Den stora osäkerheten och avsaknaden av riktlinjer är enligt våra informanter ytterligare ett hinder som socialtjänsten ser till att hjälpa papperslösa. Samtliga av våra informanter menar att de själva är osäkra på hur de ska göra med den här gruppen och menar att samma känsla finns hos andra på deras enheter:

Det är ingen i vår grupp som vet hur man ska göra [...] och då brukar vi bolla mycket med våra chefer och så där och de har väl riktlinjer som de går efter... hoppas jag!

Citatet belyser den enorma osäkerhet som verkar finnas i frågan, vilket stämmer överens med Cuadra Björngren och Staafs (2014) resultat från deras studie. Något vi ser som positivt är att det enligt informanten ändå "bollas"; det pågår någon slags diskussion när svåra situationer uppstår istället för att problemen sopas under mattan. Vi tolkar detta som ett sätt att synliggöra den osäkerhet som kan finnas, vilket bland annat Hermerén (2013) betonar är viktigt när det kommer till etiska dilemman och värdekonflikter. Något vi tycker är intressant att betona är de två sista orden i citatet: *hoppas jag*. Informanten *vet* inte helt säkert om det överhuvudtaget finns några riktlinjer som cheferna går efter men menar att hen ändå måste lita på vad de säger. Intressant blir det då Cuadra Björngrens och Staafs (2014) resultat visade på; att chefer ofta är mer restriktiva än den så kallade första-linjen-personalen, alltså de socialsekreterare som möter de hjälpsökande. Vi ställer oss frågan om det kan vara så att socialsekreterarna beviljar bistånd i mindre utsträckning just på grund av att det finns en så stor osäkerhet och så få riktlinjer, vilket gör att de istället måste vända sig till sina (mer restriktiva?) chefer och förlita sig på dem?

En annan aspekt en av informanterna tar upp är att på grund av att de stöter på så få fall med papperslösa utvecklas inga riktlinjer eller någon praxis vilket följande två citat belyser, med lite olika ingångar:

Vi har inte den policyn att vi nödprövar papperslösa, i alla fall inte särskilt länge... å andra sidan har vi haft kanske tre fall på ett år, så det går ju inte ens göra praxis av det [...] förstår ni liksom hur jag menar, det händer för sällan, så att varje gång blir alla såhär: what?

Men i vanliga fall, det är sällan vi fattar beslut på papperslösa. De brukar ju ta tillbaka sin ansökan eller så för att de får informationen om att de i princip kommer få ett avslag.

Det första citatet visar återigen på osäkerheten och förvirringen som uppstår när socialsekreterarna väl möter papperslösa. I det andra citatet tar informanten upp en möjlig anledning till att de så sällan har något ärende med papperslösa; nämligen att de papperslösa tar tillbaka sin ansökan. Vi ser det här som mycket problematiskt. Papperslösa kommer sällan till socialtjänsten och när de väl gör det tar många av dem tillbaka sin ansökan eftersom de (av någon, oklart vem) får information i stil med "det är ingen idé". Detta icke-möte innebär att varken praxis eller riktlinjer utvecklas, vilket leder till en osäkerhet som i sin tur medför att papperslösa och socialtjänst inte möts. En ond cirkel eller ett moment 22 är något vi skulle kunna kalla detta problem och något vi kommer återkomma till.

5.4 Förändringar

5.4.1 Förändringar som de papperslösa vill se

När vi intervjuade de papperslösa informanterna lade vi märke till att frågan kring vad socialtjänsten skulle kunna förändra var svår för många att ta sig an. Vi tänker att en anledning till detta skulle kunna vara att samtliga papperslösa under intervjuernas gång, gav en bild av de inte hade koll på vad de kunde få hjälp med från socialtjänsten och också att merparten trodde att de inte var berättigade till något stöd alls. På grund av denna okunskap, blir det därmed en svårighet för dem veta vad som är möjligt att förändra inom socialtjänsten för de papperslösas skull. Vi kommer i detta avsnitt att diskutera några tankar som de papperslösa informanterna diskuterade kring förändringar, detta gäller följaktligen både hur kontakten med socialtjänsten skulle kunna förbättras och även vilket stöd som borde utökas.

5.4.1.1 Större trygghet

I nedanstående citat beskriver en informant den oro som finns när det gäller socialtjänsten och därmed rädslan kring om polisen skulle komma att kontaktas:

L - Vad skulle hjälpa dig att gå till socialtjänsten?

I - Ingenting. Eller, jag skulle aldrig gå dit själv och söka. I sådant fall skulle jag be någon annan ringa/ söka åt mig. Om jag visste säkert att de inte skulle kontakta polisen om jag gick dit skulle jag våga gå, men man vet ju aldrig!⁶

Som vi tidigare diskuterat i olika delar av studien ser vi denna osäkerhet och rädsla som ett grundproblem för att målgrupperna inte möts. Därför anser vi att detta är ett viktigt förändringsområde. Det borde delvis ske en förändring i vad gäller informationsflödet mellan de papperslösa och socialtjänsten. Papperslösa borde få veta om att socialtjänsten inte får kontakta polisen. Vi vill samtidigt poängtera att denna information måste implementeras inom socialtjänsten. Till exempel visste ingen våra

⁶ L = Linnéa, I = Informant

informerar från socialtjänsten om lagförändringen kring underrättelseskyldigheten. Honneth (1995) diskuterar rättsligt erkännande och hävdar att en individ måste känna att denne är en del av ett samhälle varför ett möjliggörande av ett deltagande är ett måste. Vi kopplar ihop detta då vi inte anser att den papperslösa är rättsligt erkänd i bemärkelsen av att de inte möjliggörs ett deltagande. Därför ser vi att en förändring gällande informationsspridning runt om i landet borde vara av högsta prioritet, detta följaktligen för att det i realiteten ska bli möjligt för de papperslösa att i större utsträckning våga gå till socialtjänsten.

Följande citat beskriver hur det skulle kunna vara möjligt att få kontakt med socialtjänsten om rädslan för att bli anmäld inte fanns.

E - Om du visste att du inte skulle bli anmäld, skulle du våga gå dit då?

I - Ja eftersom vi var tvungna att knacka dörrar för att fråga om det finns någon möjlighet till hjälp. Samma som vi gjorde i kyrkan till exempel det skulle vi göra på socialtjänsten.⁷

Flera informanter pratar om att de troligtvis skulle våga gå till socialtjänsten om de var helt säkra på att polisen inte skulle kontaktas. Vad som tidigare varit problematiskt i förhållande till detta har varit att socialarbetare haft svårt att tolka lagen om underrättelseskyldighet och dess lagförarbeten (Socialstyrelsen 2010). Den osäkerhet kan leva kvar idag, varför en viss rädsla hos de papperslösa kan vara befogad. Det är dock tydligt att det idag, gällande papperslösa som är aktuella hos socialtjänsten, gäller samma sekretess som för övriga ärenden i socialtjänsten. Då får sekretessen brytas endast om den enskilde inte lider men av det. Det kan med enkelhet argumenteras för att papperslösa högst troligt skulle lida stora men om polis eller Migrationsverket skulle få information om vistelseadress eller liknande.

Vi vill också lyfta in en annan intressant diskussion vad gäller socialtjänstens möjlighet att komma runt skyldigheten att lämna ut namn om polisen ringer och frågar om en person (Utlänningslagen 17 kap. 1 §). Svärd (personlig kommunikation, 2014-03-18) talar om att det finns socialsekreterare som i kontakten med polisen gör på följande sätt när polisen ringer och frågar om en viss papperlös är aktuell på enheten: socialsekreteraren ber att få återkomma, går in i socialtjänstens datasystem och tar bort ärendet. Därefter ringer hen upp och säger att personen inte är aktuell och att uppgifter därför inte måste lämnas ut. Vi ser att det borde utvecklas något annat typ av system som socialsekreterare med gott samvete kan luta sig emot, då ovan beskrivna sätt kan vara svårt att försvara som generell arbetsmetod. Vi ser även att det skulle behövas en diskussion kring socialtjänstens samarbete med polismyndighet vad gäller hur socialsekreterare ska förhålla sig när de olika myndigheternas syften krockar.

5.4.1.2 Tydlig information

Merparten av våra papperslösa informanter tycker att det finns en informationsbrist från socialtjänstens sida om vad som gäller och vilket stöd de kan få. Informanterna berättar att det hade varit hjälpsamt att få tydlig information och därmed vetskap om sina rättigheter och även att veta om vilken myndighet de kunde vända sig till och vilken hjälp de kunde söka för som papperslös. En informant poängterar att det borde finnas en sådan typ av samhällsinformation för alla som är nyanlända i Sverige. En annan informant har en gång läst på text-tv att papperslösa kan få hjälp i Malmö och

⁷ E = Else, I = Informant

menar att tydlig information genom sådana kanaler som papperslösa har tillgång till, vore värdefullt:

Om de informerar på text-tv att vi kan söka hjälp, så skulle vi åka.

Vi menar att detta är en viktig punkt som ovan informant beskriver, att papperslösa just behöver få till sig lätthanterlig information. Att det därtill ska finnas lättillgängligt för alla på många olika språk är också en betydelsefull del. Göteborgs Rättighetscenter har utformat sådan information (Dina Rättigheter 2014) och vi menar att denna behöver spridas, så att papperslösa vet vad de har rätt till. Vad de papperslösa informanterna många gånger delgett i intervjuerna är att den information de får till sig många gånger bygger på rykten och att det därmed blir att de tror att vissa saker förhåller sig på ett visst sätt. Slutsatsen blir därför att korrekt och tydlig information måste spridas på olika forum som de papperslösa har tillgång till, därmed minskar risken för missförstånd och kunskap sprids.

5.4.1.3 Samarbete med andra organisationer

Under intervjuerna med de papperslösa nämner alla att frivilligorganisationer och trossamfund är verksamheter som de känner förtroende för. Nedan beskriver en informant att samarbete skulle kunna vara en hjälp för att lättare få kontakt med socialtjänsten.

I - Kanske kyrkan, det skulle vara bra. Jag tror att alla papperslösa litar på kyrkan. Det skulle vara bra kanske att kyrkan sa kom till socialtjänsten.

E - Att de samarbetar mer?

I - Ja... Eftersom det är bara kyrkan som man tror på, annars det är svårt att lita... svårt att ha någon kontakt, det är nästan omöjligt tycker jag. Men det skulle vara bra att de ska försöka samarbeta med organisation som har sympati för papperslösa.

Flera informanter diskuterar kring hur andra organisationer hjälper papperslösa idag och på vilket sätt de har betydelse i form av trygghet och stöttning. Om det skulle bli aktuellt att ta kontakt med socialtjänsten krävs att de papperslösa vet om att socialarbetarna känner sympati för målgruppen. Att det i sammanhanget betyder mycket om inte allt, att kunna lita på andra människor som står bakom olika organisationer. Samtliga av våra informanter är i dagsläget i kontakt med kyrkan eller någon frivilligorganisation, och får därifrån hjälp på olika sätt. Vi har alltså fått tydlig information om att papperslösa idag har god hjälp av frivilligorganisationer och kyrkan för att komma i kontakt med socialtjänsten. Som vi tidigare nämnt beskriver även en informant från socialtjänsten att det många gånger ringer någon från till exempel Frälsningsarmén för de papperslösas räkning för att fråga om råd för dessa. Att många papperslösa är beroende av dessa verksamheter är något som även tidigare forskning bekräftar (Socialstyrelsen 2010). Frågan vi ställer oss är hur detta ska komma att se ut framöver? Om dessa verksamheter fortsätter att ta på sig ansvaret att stödja de papperslösa ser vi att socialtjänsten därmed kanske kan ha större benägenhet att frångå sitt ansvar. De kan vaggas in i en falsk trygghet om att de papperslösa får hjälp på annat håll. Kanske är ett samarbete mellan dessa organisationer och socialtjänsten en möjlig väg att gå? Kanske är ett samarbete, likt det informanten ovan beskriver, en möjlig väg att gå?

5.4.1.4 Insatser för barn

Några informanter betonar särskilt att barnens rättigheter måste tas tillvara på. För att barnen ska ha ett värdigt liv krävs inte enbart mat och ett ställe att bo på, utan också att de har möjlighet att vara som andra barn och hitta på saker på fritiden till exempel. Följande citat beskriver hur en informant resonerar kring behovet för barn att kunna få tillgång till att utföra aktiviteter.

Vi har fyra barn och på den tiden [som papperslös, vår anmärkning], det var jättesvårt att göra någonting. [...] Och alla barn vill ha samma, till exempel när de var i skolan säger andra: "jag var på den här och den här nöjesparken" och mina barn: "jag skulle vilja gå dit". Men man har inga pengar. Vad ska man göra?

Informanten talar om svårigheten att tillgodose sina barns behov, barnen vill hitta på saker men det finns ingen ekonomi för det. Detta blir särskilt påtagligt med tanke på barn jämför sig med andra barn och blir medvetna om vilket utbud av aktiviteter som finns. Staaf (2013) skriver i sin undersökning att papperslösa söker främst för ekonomiskt bistånd, och därefter för just hjälp och stöd till barn. Med andra ord förstås att detta är ett område där en stor del av resurserna borde fokuseras kring. Malmö går i bränschen för att på ett mer generöst sätt förhålla sig till barnkonventionen (Jerneberg 2014). Fokus kring barn i papperslösa familjer har under de senaste åren fått större utrymme. Frågan som blir aktuell att ställa sig är: vad som är ett värdigt liv för ett barn i dagens Sverige? Som Staaf (2013) skriver är det de sociala och ekonomiska rättigheterna som idag inte beaktas gällande papperslösa. Vi stödjer informanternas och Staafs resonemang kring att barns rättigheter är något av de viktigaste att ta hänsyn till. Våra informanter från socialtjänsten uttrycker att barns behov och rättigheter behöver tas på allvar, men det inte blir tydligt i praktisk mening. Staaf skriver om att det finns få särskilda riktlinjer för barn som socialsekreterare har att förhålla sig till, varför vi ser att detta är ett förändringsområde som borde tas på största allvar. Att komma ihåg är ju att konventionen om barnets rättigheter är juridiskt bindande vilket gör att vi ser det som ett absolut måste att socialtjänsten arbetar mer aktivt på detta område.

5.4.2 Förändringar som socialtjänsten vill se

5.4.2.1 Tydligare riktlinjer

Våra informanter på socialtjänsten diskuterar om förändringar på många olika nivåer. För att råda bot på den osäkerhet samtliga informanter talar om när det gäller hur de ska agera när de möter någon som är papperslös lyfter flera att det vore bra med tydligare riktlinjer från kommunen att luta sig emot. Dessa ska fungera vägledande när det gäller vilket stöd som är möjligt att ge till papperslösa, så att bedömningen inte hamnar bara på den enskilde socialsekreteraren. Flera av våra informanter talar nämligen om att de som människor *vill* hjälpa men att som socialsekreterare inte tror att de *kan* eftersom de i sin myndighetsutövning måste förhålla sig till lagar, regler och ekonomiska förutsättningar. Heidegren (2009) beskriver denna problematik, hur överordnade politiska och ekonomiska motiv i allt större utsträckning präglar mötet mellan socialarbetaren och personerna de möter. Den goda viljan som de flesta socialarbetare i grunden har kommer då i andra hand, trots att socialarbetarna känner en ovilja till detta. Utifrån den egna goda viljan, menar en informant att hen gärna skulle se en mer generös hållning vad gäller möjligheten att bevilja stöd till papperslösa. På den avdelning där hen jobbar idag beskrivs att det finns en jobbig känsla av att överhuvudtaget ha papperslösa som kommer dit och säger följande angående förändringar:

Alltså det blir så paradoxalt, för så länge som vi inte beviljar papperslösa, som vi i princip inte gör, så vill vi inte ha hit dem. Alltså som handläggare. För att det är så jävla jobbigt för ens egen själ typ, att behöva lyssna på vad de här människorna gått igenom när man vet att... jag kommer att ge dig ett avslag så det spelar ingen roll.

Så länge det inte finns tydligare riktlinjer och en mer generös inställning till gruppen papperslösa tycker hen inte att en förändring som innebär fler möten med papperslösa är önskvärd. Riktlinjer kring hanteringen av gruppen papperslösa är med andra ord en praktisk förändring som skulle behöva ske. Det framgår även av Cuadra Björngren och Staaf (2014), då deras resultat visar att riktlinjer saknas i 87 procent av de kommuner som svarade i deras nationella undersökning och det är tydligt att fler riktlinjer behövs. För att ta reda på hur det ser ut med arbetet med riktlinjerna i det geografiska område där vi gjort vår studie har vi tagit kontakt med en person i kommunen som är involverad i detta arbete. Denna person menar att det inte behövs några generella riktlinjer för socialtjänstens arbete med papperslösa eftersom detta finns reglerat i kommunens yttersta ansvar för alla som vistas i kommunen, SoL 2 kap. 1 §. Vi finner uttalande intressant att analysera och ifrågasätta eftersom våra informanter på socialtjänsten är överens om att det finns ett behov av riktlinjer, just på grund av den stora osäkerhet som finns kring hur de ska tolka kommunens yttersta ansvar.

Det är tydligt att det behövs en mer tydlig praxis för både juridisk tolkning men även för mer praktiska saker, till exempel vad gäller hur pengar kan betalas ut till någon utan bankkonto eller vilka motkrav som kan ställas på en papperslös angående arbete, med tanke på att de inte har rätt att arbeta. Då det är lagtexterna kring kommunens yttersta ansvar som är mest relevanta kring papperslösas rätt till bistånd är det framförallt dessa som behöver förtydligas. Vad kan egentligen akut nödbistånd vara? Hur länge kan det ges? Sådana riktlinjer behöver förtydligas för att kunna garantera en tillfredsställande levnadsstandard för var och en. Det är genom den juridiskt bindande konventionen om ekonomiska, sociala, kulturella rättigheter som Sverige tagit på sig detta. Vi menar att det ansvaret idag inte tas.

En informant på socialtjänsten pratar om de riktlinjer som idag finns i Malmö. Hen för ett resonemang kring hur dessa kan ha blivit till:

Det kanske är såhär att de har haft mycket mer papperslösa därnere, [...] nu har jag ingen aning men så kan det ju vara. Och då har de ju hittat en rutin för hur de ska hantera det...

Stadsjuristen i Malmö bekräftar detta, att det är just genom socialkontorens erfarenhet som en praxis kring både juridik och praktiska frågor har blivit till (Engleson personlig kommunikation 2014-02-28). Vi frågar oss varför inte fler städer i Sverige ser möjligheten i att ta hjälp av det som Malmö stad faktiskt har utformat som praxis? Då våra informanter på socialtjänsten pekar på omöjligheten i att utforma praxis på grund av icke-mötet med papperslösa, varför inte ta hjälp av de som faktiskt har mött målgruppen? Vi undrar varför det verkar finnas ett sådant ointresse att ta de lokala riktlinjerna och praxis till en nationell nivå?

Juridisk praxis kan också bli till genom att domstolarna får avgöra fall med papperslösa. De fall som idag är vägledande är gamla och det vore önskvärt att även genom

domstolarna få till ny tydligare praxis, det är våra informanter är överens om. För att få till detta måste det bli lättare för papperslösa att överklaga beslut, vilket socialsekreterare borde hjälpa till med, poängterar en av våra informanter. Idag är det få papperslösa som vågar överklaga (Staaf 2013) men så länge inte någon juridisk praxis utvecklas är det som sagt svårt att prata om riktlinjer och hur socialtjänsten ska arbeta med gruppen papperslösa. Och så länge den osäkerheten finns kommer inte heller papperslösa att söka sig till socialtjänsten och än mindre bli beviljade något form av stöd. Återigen blir det relevant att tala om den onda cirkeln som måste brytas för att någon förändring ska bli till.

5.4.2.2 Strukturella förändringar

Flera av våra informanter är inne på är att det kanske inte är på socialtjänsten förändringen främst ska ske, utan att förändringar på en högre nivå kanske är att föredra:

Jag tror att förändringen behöver hända på Migrationsverket, på lagstiftningsnivån. Vem får stanna? Hur är det möjligt att få vara kvar, att det är där det behöver ändras. Och då behöver man inte ändra socialtjänsten för då följer det med [...] för jag är inte helt säker på att det är bra att socialtjänsten hjälper människor att gömma sig för de får aldrig ett värdigare liv så länge de inte får uppehållstillstånd.

Informanten ovan menar alltså att en förändring enbart på socialtjänsten inte är önskvärd. Hen tar som ett exempel senare i intervjun upp att även om socialsekreterarna skulle ha större möjligheter att hjälpa papperslösa med till exempel ekonomiskt bistånd skulle det inge falska förhoppningar gentemot den papperslöse eftersom Migrationsverket säger att personen inte får stanna i Sverige. Det är istället en förändring i den svenska migrationspolitiken som behöver ske. Även de andra informanterna är inne på samma spår. Det handlar främst om Migrationsverket och deras bedömningar om vem får stanna, där behöver förändringen bli till. Vi tänker att detta har att göra med etik på en överordnad nivå i form av lagstiftning, vilket Pettersson (2013a) talar om. Samtliga socialsekreterare diskuterar och förhåller sig alltså till den överordnade nivån och att något i dagens system är fel är samtliga informanter överens om. Ett exempel på ett sådant systemfel som en av informanterna tar upp är ojämnheten i kvalitét på de juridiska ombud som alla asylsökande får. Hen säger:

Det är som ett lotteri, får du ett bra juridiskt ombud som förklarar dessa små saker...[...] berätta i egen person och berätta detaljer. [...] det är det här juridiska ombudet som ska vara den som uppmanar: berätta mer, förtydliga detta. Och gör de inte det så faller det. Och där är det många som kanske har tusentals ärenden som gör detta av krassa ekonomiska skäl eller som tycker om makt. Så där är också en sådan sak i systemet som...de får inte den informationen som de behöver inför sin ansökan.

Risken med ett dåligt ombud är att historien inte anses trovärdig och att det därför blir avslag. Det är ett exempel på en praktisk sak i systemet som behöver ändras.

5.4.2.3 Attitydförändringar

Något våra informanter också tar upp är hur samhället i stort ser på de som kommer till Sverige, eftersom det färgar migrationspolitiken. Vi tänker att solidaritet är något som blir naturligt att diskutera i detta sammanhang. Honneth (1995) skriver om solidaritet

och menar på att det delvis handlar om att förstå samhället med dess individer och att göra detta utifrån gemensamma värdegemenskaper. Han resonerar vidare på ett något djupare plan, och framhäver att självuppskattning hos en individ leder till att andra människor ser och värdesätter denne varför man i sammanhanget även kan lyfta in samhällelig solidaritet. Vi anser precis som våra informanter att vilken människosyn som finns kring grupper i samhället får avgörande konsekvenser för hur dessa behandlas. Vi menar att papperslösa som grupp inte värdesätts och att det är en lång väg att gå innan en samhällelig solidaritet uppnås. En informant talar om attitydförändringar vad gäller människosyn och samhällssyn på följande sätt:

Det finns så mycket strukturer och jag tror att skulle man lösa upp dessa strukturer så skulle man förändra synsättet på dessa människor som kommer, och ser vi att det här är ju människor som jobbar och som är en del av samhället och fler som får relationer, då får vi plötsligt en annan samhällssyn på människor som kommer från andra länder och får vi en annan samhällssyn på de som redan är här så tänker - självklart ska vi ta in fler. [...] Så jag tänker att det är en process som behöver förändras.

Informantens åsikt speglar att individerna i samhället, deras värderingar, har påverkan på den statliga politiken. Andersson och Nilsson (2011) skriver om att det har en avgörande roll vilka partier som är valda och sitter i regeringen, där politik förs på olika grunder. Vi tänker att detta kan ses utifrån ett strukturellt plan, där vi ser det som viktigt blir att försöka motarbeta de främlingsfientliga krafter som finns idag, och på så sätt möjliggöra en solidaritet och skapa en grogrund för en mer generös migrationspolitik. En annan informant menar att denna attitydförändring behöver hjälp av politisk opinion och en folkrörelse, där sådana frågor lyfts upp mer aktivt. Det är både de papperslösas uppgift, men även andra personer i samhället måste ta ett ansvar, menar hen. Honneth (1995) menar att om någon har förvägrats erkännande men genom en kamp vill uppnå detta, krävs det att en social rörelse finns tillgänglig. Genom en sådan kan en gemensam kamp bli. Vi kan se att det idag finns en debatt och en opinion kring papperslösas rättigheter, men mobiliseringen kring denna är ännu inte tillräcklig för att strukturella förändringar ska bli till.

En analys vi gör efter att ha hört våra informanter reflektera kring förändringar är att vi håller med om att en förändring på en högre nivå behöver ske, det är absolut nödvändigt. När tusentals människor väljer att gå under jorden och leva ett tufft liv som papperslös i Sverige, förmodligen för att de inte ser det som en möjlighet att åka tillbaka till sitt ursprungsland, kan man tänka sig att det är något fel i systemet, nationellt och globalt sett. Migrationspolitiken och Migrationsverkets bedömningar är något som vi i allra högsta grad är kritiska mot. Dock menar vi att det inte är nog att hävda att det räcker med en sådan förändring. Socialtjänsten måste hjälpa människor i den svåra situation de befinner sig i *just nu*, oavsett på vilka grunder de befinner sig i den situationen. Socialtjänstlagen begränsar sig som vi tidigare nämnt inte till endast svenska medborgare utan omfattar alla människor som befinner sig i Sverige (Cuadra Björngren & Staaf 2014; Malmö Stad stadskontoret 2013) och det är ett ansvar de inte kan frånsäga sig. Kommunen *har* det yttersta ansvaret för alla som vistas där, oavsett om de vill det eller ej. Därför behöver både politiker och chefer på socialtjänsten runtom i Sverige prioritera gruppen papperslösa och utforma riktlinjer för en likabehandling och rättssäker hantering. På så sätt tänker vi att minimering av skada och en maximering av det goda kan möjliggöras på bästa sätt, för att tala med de ord som Heidegren använder (2009).

6 Sammanfattning

Nedan följer en kort sammanfattning av de resultat vi fått fram av vårt empiriska material.

- *Vilka möjliga anledningar ser de papperslösa själva till att de och socialtjänsten sällan möts?*

Informanterna betonar främst att en sådan anledning är den rädsla som finns för socialtjänsten som myndighet och risken att bli anmäld till polisen. Därtill säger flera informanter att bristen på information om vad socialtjänsten kan bistå med och hur myndigheten fungerar, gör att de inte väljer att vända sig dit. Flera av informanterna berättar att de genom rykten har hört att de inte kan få någon hjälp från socialtjänsten. De berättar även om sämre erfarenheter de själva haft med myndigheten. Informanterna känner inte till sina rättigheter varför de inte kan eller vågar hävda just sin rätt gentemot socialtjänsten. En aspekt av detta är upplevelsen av att ses som “illegal”, som en informant talar om. Informationsbristen, osäkerheten och rädslan spelar således en avgörande roll för att möten mellan papperslösa och socialtjänsten inte blir till.

- *Vilka möjliga orsaker ser socialtjänsten till att de sällan möter papperslösa?*

Samtliga informanter hävdar att socialtjänsten har ytterst få möjligheter att ge papperslösa hjälp och stöd och ser därför inte nödvändigheten i att papperslösa och socialtjänsten möts. Det byråkratiska systemet är ibland såpass krångligt att de papperslösa inte går att aktualisera. Flera informanter framhäver att “de fyra sista siffrorna” i personnumret spelar en avgörande roll för att kunna bli aktuell i socialtjänstens system och bli till ett ärende. Dock ser en av informanterna inte detta som ett problem och menar att det går att använda tillfälliga personnummer. Informanterna berättar om den osäkerhet och okunskap som finns kring att ta sig an ett ärende med en papperslös. Okunskapen berör flera viktiga områden. Ett sådant område är avsaknaden av riktlinjer vilket medför att ingen vet hur de ska göra med gruppen. Ytterligare ett område är huruvida polis och Migrationsverket bör kontaktas. Informanternas svar skiljer sig stort i denna fråga. En person upplever sig ha en skyldighet att kontakta dessa, medan en annan informant menar att en sådan kontakt absolut inte får tas. Ingen av informanterna visste om lagändringen kring den borttagna underrättelseskyldigheten.

Ett av våra huvudresultat är den “onda cirkeln”. Bristen på praxis och riktlinjer gör att de flesta socialsekreterare inte vet hur de ska hantera målgruppen papperslösa. Den stora okunskapen och osäkerheten på socialtjänsten bidrar till icke-mötet. Så länge denna stora osäkerhet finns vill socialtjänsten inte att papperslösa ska komma dit. Därmed finns inget intresse av att sprida information till de papperslösa om möjligheten att söka hjälp och stöd. Så länge papperslösa inte får den informationen kommer de inte att ta kontakt med socialtjänsten och på grund av detta utvecklas heller ingen praxis.

- *Vilka juridiska och praktiska möjligheter respektive hinder ser socialtjänsten till att bevilja bistånd till papperslösa?*

Våra informanter på socialtjänsten ser främst hinder till att bevilja stöd och hjälp till papperslösa. Informanterna betonar avsaknaden av uppehållstillstånd som ett mycket stort problem. Det medför både praktiska hinder som till exempel avsaknaden av kontonummer som gör det svårt att betala ut bistånd. Våra informanter menar även att på grund av att papperslösa saknar uppehållstillstånd tillhör de inte socialtjänstens ansvar. Två av våra tre informanter menar att det främst är Migrationsverkets ansvar. Vidare poängterar våra informanter att ett hinder till att ge hjälp är att de i så fall går emot andra myndigheter, vilket de inte vill göra. De framhäver att de måste lita på att Migrationsverket har fattat ett korrekt beslut och att ett beviljande av bistånd i sådant fall skulle ge de papperslösa dubbla budskap. En vanlig hänvisning är därför att nöden kan avhjälpas genom att hjälpa de papperslösa tillbaka till deras ursprungsland. Socialtjänstens grundläggande restriktiva inställning till att ge bistånd är också något våra informanter tar upp som ett hinder, vilken har sin grund i att försöka undvika bidragsberonde. Till sist bidrar osäkerheten och avsaknaden av riktlinjer till att socialtjänsten inte vet hur de ska hantera ärenden gällande papperslösa. Detta är ett stort problemområde som vi kommer att diskutera vidare i den avslutande diskussionen.

När det kommer till möjligheter betonar en informant att alla människor, även papperslösa, har rätt att få en ansökan prövad. Om de papperslösa blir aktuella ser informanterna få möjligheter till att ge någon form av insats, det enda som enligt våra informanter skulle kunna bli aktuellt är tvångsvård och insatser för barn. Samtliga informanter talar om att hänsyn måste tas till barnets bästa. En av informanterna talar även om att de alltid bör nödpröva (akut bistånd) då barn är inblandade. Dock betonar informanten senare att det inte alltid sker i verkligheten. Hen menar att frågan om akut bistånd är komplex då det är svårt att avgöra hur länge en nödprövning kan vara aktuell samt vad akut bistånd kan innebära.

- *Vad ser de papperslösa respektive socialtjänsten som nödvändigt för att kunna förändra kontakten dem emellan?*

De papperslösa informanterna talar framförallt om två punkter som skulle möjliggöra att de tar kontakt med socialtjänsten. Det handlar dels om information kring vad socialtjänsten kan bistå med, samt att de garanteras att de inte skulle bli anmälda till polis eller Migrationsverket. När de kommer till insatser är det framförallt stöd och hjälp till deras barn som de efterfrågar.

Socialsekreterarna talar om förändring på olika nivåer. Vad gäller förändringar på socialtjänsten är det tydligare riktlinjer som efterfrågas för att bedömningen inte enbart ska hamna på den enskilde socialsekreteraren. Därtill finns en önskan om att praxis ska bli tydlig för att kunna tolka juridiken och mer praktiska göromål i förhållande till ärenden med papperslösa. Samtliga informanter lyfter frågan om nödvändiga förändringar till att handla om en mer strukturell nivå. De menar att det inte är önskvärt att förändring enbart sker på socialtjänsten. Istället betonar de att det är migrationspolitiken som behöver förändras. Detta dels vad gäller migrationsverkets bedömningar om vem som får stanna, men också gällande praktiska göromål som till exempel kvalitén på juridiska ombud.

7 Avslutande diskussion

I denna avslutande diskussion väver vi in vårt resultat tillsammans med egna reflektioner. Under studiens gång har det blivit ytterst tydligt att våra frågor kring ämnet rymmer en stor komplexitet som innefattar många kunskapsområden.

Den information vi fick ta del av från socialsekreterarna visar på en bredd av olika uppfattningar, åsikter och tolkningar vad gäller papperslösas kontakt med socialtjänsten. Under intervjuernas gång ändrade informanterna sina åsikter flera gånger, vilket visar på att osäkerheten och okunskapen är stor kring detta ämne. Det som vi tidigare benämnt som "den onda cirkeln" är helt avgörande för icke-mötet mellan papperslösa och socialtjänsten. Det handlar om bristen på praxis, riktlinjer och information. Det närmaste vi hittat av riktlinjer gällande socialtjänstens ansvar, som är menade att vara övergripande för hela Sverige, är den informationsbroschyr som Göteborgs Rättighetscenter har tagit fram. De har även sammanfattat rättigheter som papperlösa personer har (Göteborgs Rättighetscenter årtal saknas; Dina Rättigheter 2014). Vi rekommenderar alla socialarbetare samt papperslösa att ta del av denna information. Även Malmö Stads riktlinjer är till stor nytta för arbetet med papperlösa, se bilaga 5. Så länge sådan typ av information inte används och sprids och denna onda cirkel inte bryts kommer inte heller någon förändring att ske. Vi ser dock en oerhörd komplexitet i förändringsprocessen och ställer oss frågan i vilken ände som förändringen ska börja? Är det de papperslösa som måste börja gå till socialtjänsten? Är det en samhällelig mobiliseringsrörelse kring frågan som måste komma till stånd? Handlar det om att socialtjänsten först måste ge tydlig information till de papperslösa? Är det enskilda socialsekreterare eller chefer som ska initiera en sådan informationsspridning? Är det klimatet på socialtjänsten eller samhällets människosyn som främst behöver förändras? Hur stor roll spelar kommunens resursfördelning och politikernas prioriteringar? Kanske är det först genom en förändring av Sveriges migrationspolitik som papperslösa kan få sina rättigheter tillgodosedda? Vi menar att förändring behöver ske på många olika nivåer, samtidigt. Vissa förändringar kommer att ta längre tid, andra kan ske nu.

Redan idag finns öppningar i svensk lag för de papperslösa; att söka bistånd, att få akut bistånd beviljat, att få rådgivning och ett särskilt utrymme att se till barns behov. Frågan är varför detta inte efterlevs i praktiken i större utsträckning på våra socialkontor runt om i landet? Återigen ser vi att det finns en stor komplexitet och många bidragande orsaker till detta.

Praktiska frågor rörande till exempel personnummer, adress och bevis om arbete är något som försvårar socialtjänstens arbete med papperslösa. Dock finns tydliga exempel som pekar på att sådana saker går att kringgå, till exempel genom att skriva in ett tillfälligt personnummer. Vad gäller adress menar vi att socialtjänsten måste kunna acceptera andra bevis än folkbokföring som giltigt bevis på vistelseplats. Malmö stad visar på flera sätt att dessa praktiska frågor går att komma runt för att arbeta med gruppen. Med tanke på att det idag finns både riktlinjer och städer som konkret arbetar med dessa frågor menar vi att det inte längre går att skylla på dessa praktiska hinder. Vi frågar oss återigen varför dessa riktlinjer inte implementeras i fler städer? Vi menar inte att riktlinjer skulle lösa alla problem, trots riktlinjer är det även i Malmö fortfarande oklart kring hur länge och när akut bistånd ska ges, samt vad det kan innebära. Dock

tänker vi att det skulle vara ett redskap som skulle underlätta för socialsekreterarna. På lagstiftningsnivå behöver begreppet akut bistånd konkretiseras för att det på ett rättssäkert sätt ska kunna användas. Vi förstår att en lagstiftning som denna måste kunna vara flexibel, för att anpassas till individuella behov, men som det är idag är lagtexten mycket otydlig. Den är för svåränvändbar. Kanske skulle en enkel utväg vara att istället ge papperslösa rätt till bistånd enligt SoL 4 kap. 1 §, utan inskränkning?

Med tanke på att praktiska frågor faktiskt går att kringgå och att juridiska möjligheter finns måste det innebära att problemet ligger på ett annat plan. Handlar det rent av om att det finns en ovilja att ge hjälp och stöd till papperslösa? Viljan verkar finnas hos många av de enskilda socialsekreterarna, men vad gäller prioriteringar på en högre nivå får målgruppen inget utrymme. Papperslösa verkar inte finnas med i någon budget vilket betyder att de inte räknas med i samhället. De är en osynlig grupp och stämplas av många som illegala. Är det därför denna grupp exkluderas? Idag är det istället frivilligorganisationer som tar ansvaret för papperslösa. Risker finns att socialtjänsten inte kommer att ta ett större ansvar så länge frivilligorganisationer gör det. Dock verkar det som att frivilligorganisationerna är nödvändiga till dess att Sveriges myndigheter tar ett ansvar. Vi anser att politikerna måste inkludera även papperslösa. Ekonomi behöver avsättas för grupper som inte helt tydligt inkluderas inom socialtjänstens traditionella ramar. Därtill behöver det också föras en politik som på ett positivt sätt synliggör papperslösa personer i Sverige. Beroende på vilka politiker som sitter och beslutar om papperslösas tillträde och inkludering i samhället, ges de papperslösa olika mycket utrymme och därmed berörs även vilken människosyn som ska råda. Specifikt är migrationspolitiken väsentlig att diskutera; vilka får rätt att stanna? Rörligheten i världen kommer med största sannolikhet inte att minska, varför migration fortsättningsvis kommer att vara en aktuell fråga. Ett samhälle utan människor som tvingas leva som papperslösa är självklart önskvärt, men samtidigt en utopi så länge nationalstatens gränser består. Slutligen vill vi betona att den mobiliserande kraft vi ser idag, med frivilligorganisationer, aktivistgrupper och papperslösa själva också är ett viktigt steg i ledet av att förändra synen på människors rätt att fly. De för en viktig kamp för en mer human flyktingpolitik och människosyn.

Rädslan av att ha kontakt med socialtjänsten är idag stor hos de papperslösa. Så länge de inte får tydlig information om att det är säkert att vända sig till socialtjänsten kommer det inte att ske. Utan den säkerheten kommer endast de som har tillgång till en trygg kontakt att våga närma sig socialtjänsten. Ingen av våra socialsekreterare hade vetskap om den borttagna underrättelseskyldigheten och bara en person sa att de på kontoret aldrig skulle kontakta polisen. Vi ser det som djupt problematiskt då de papperslösa informanterna förklarar att rädslan är den största anledningen till att de inte har kontakt med socialtjänsten. Eftersom underrättelseskyldigheten togs bort under 2013 förstår vi att det tar tid innan denna information och vidare ett nytt sätt att förhålla sig på får ett större utrymme. Dock är denna lagändring oerhört viktig i sammanhanget. Hur lång tid kommer det att ta tills den implementeras? Vi förstår att det är svårt för enskilda socialsekreterare att hålla sig à jour med ny lagstiftning men det går inte att skylla ett sekretessbrott på detta. I detta ligger ett stort ansvar hos cheferna.

Till sist, det går inte att komma ifrån att människor som lever som papperslösa idag är en av Sveriges mest utsatta grupper. Det är oerhört problematiskt att Sveriges socialtjänst försöker att frånsäga sig det ansvar som de faktiskt har för dessa människor. Något som är tydligt är att förändringar behöver ske på många nivåer, inte bara på

socialtjänsten. Dock är inte detta något skäl att bortse från socialtjänstens ansvar. Socialtjänsten måste hjälpa människor i den svåra situation de befinner sig i *just nu*, oavsett på vilka grunder de befinner sig där. Exakt hur detta ansvar tar sig uttryck och hur arbetet ska se ut är som sagt en komplex fråga, men *att* kommunen är ytterst ansvarig för att ingen lider nöd är klart.

8 Förslag på vidare forskning

Det finns många intressanta trådar att spinna vidare på utifrån vår studie. Några som vi funderat kring är de som vi nedan benämner i korthet.

- Uppföljning – följa upp Malmö stads riktlinjer. Hur har de implementerats? Hur fungerar det i praktiken?
- Juridisk djupdykning - ytterligare kartläggning kring lagrummet akut bistånd och begreppen bosättning och vistelse. Jämförande och kartläggning av internationell lagstiftning så som till exempel deklarationen om mänskliga rättigheter och svensk lag.
- Frivilligorganisationernas röster - hur verkar de för att stödja papperslösa och hur ser de samtidigt på sitt ansvar för gruppen? Vilka svårigheter och möjligheter finns hos dem idag? Ser de samarbetsmöjligheter med socialtjänsten eller bör de vara åtskilda verksamheter?
- Migrationspolitik och asylrätt - vidare kring asylrättens problematik och svårigheter att göra rättvisa och rättssäkra bedömningar. Undersöka vilken människosyn som ligger bakom beslut på Migrationsverket och betydelsen av de tolkningar som ständigt görs utifrån språkförbistringar.
- Människosyn - undersöka och analysera språket som används kring papperslösa i det offentliga, på Migrationsverket, i frivilligorganisationer och på socialtjänsten. Problematisera de begrepp som används och undersöka hur språket istället kan användas till de papperslösas fördel.

9 Referenser

- Asylgruppen i Malmö (2014). "Sverige för en stenhård flyktingpolitik" (elektronisk) <http://asylgruppenimalmo.se/?art_id=118> (2014-04-21)
- Bergmark, Åke (2013). "Etik och socialbidrag" i Pettersson, Ulla (red.) (2013). I *Etik och socialtjänst: om förutsättningarna för det sociala arbetets etik* . 4., [uppdaterade] uppl. Malmö: Gleerup
- Bicocchi, Luca & LeVoy, Michele (2007). *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework* (elektronisk) <http://picum.org/picum.org/uploads/file_/Undocumented_Migrants_Have_Rights_1.pdf> (2014-04-21)
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber
- Clevesköld, Lars (årtal saknas). Socialtjänstlag (2001:453). *Karnov lagkommentar*. Stockholm
- Cuadra, Björngren Carin & Staaf, Annika (2014). Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration *European Journal of Social Work* (2014). Volym 17, Nummer 1, pp. 88 - 103 (elektronisk) <<http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2012.739556>> (2014-04-21)
- Dina Rättigheter (2014). (elektronisk) <<http://dinarattigheter.org/start>> (2014-04-22)
- E. Andersson, Hans & Nilsson, Susanna (2011). Asylum Seekers and Undocumented Migrants' Increased Social Rights in Sweden i *International Migration* (2011). Volym 49, Nummer 4, sid. 167–188 (elektronisk) <<http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.ub.gu.se/doi/10.1111/j.1468-2435.2009.00586.x/pdf>> (2014-04-21)
- Englesson, Maria (2014-02-28). Personlig kommunikation, telefonsamtal.
- Flodin, Thomas (2014). "Slopa uttrycket >>vård som inte kan anstå<<" *Läkartidningen* 12-13/2014 (elektronisk) <<http://www.lakartidningen.se/Opinion/Signerat/2014/03/Slopa-uttrycket-var-d-som-inte-kan-ansta/>> (2014-04-21)
- Förvaltningsrätten i Göteborg. *Målnummer 9428-13E*
- Göteborgs Rättighetscenter (årtal saknas). *Våra Skyldigheter. Information till myndigheter om att arbeta med papperslösa personer* (elektronisk) <<http://www.scribd.com/doc/126943488/V%C3%A5ra-skyldigheter>> (2014-04-22)
- Heidegren, Carl-Göran (2009). *Erkännande*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hermerén, Göran (2013). "Utgångspunkter för etisk analys i socialt arbete" i Pettersson, Ulla (red.) (2013). I *Etik och socialtjänst: om förutsättningarna för det sociala arbetets etik* . 4., [uppdaterade] uppl. Malmö: Gleerup

- Hjerm, Mikael, Lindgren, Simon & Nilsson, Marco (2014). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. 2. uppl. Malmö: Gleerups
- Holgersson, Helena (2010). >Gömda flyktingar< som kommunal huvudvärk i Holgersson, Helena (red.) (2010). I *Göteborg utforskat: studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion
- Honneth, Axel (1995). *Struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge: Polity Press
- Ingen Människa Är Illegal (2014). (elektronisk) <<http://www.ingenillegal.org/>> (2014-04-16)
- Jernberg, Per (2014). Stödjer papperslösa barn i *Social Orage* nr 1 2014, s.11. Vimmerby: Vision
- Kammarrätten i Jönköping. *Målnummer 3594-07*.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, Sam (2005). Kvalitativ metod – en introduktion, Larsson, Sam, Lilja, John & Mannheimer, Katarina (red.) (2005). I *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Malmö Stad stadskontoret (2013). *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*. Malmö Stads officiella hemsida <http://www.malmo.se/download/18.1d68919c1431f1e2a9636e7/1389365268757/Riktlinjer+f%C3%B6r+handl%C3%A4ggning+av+f%C3%B6rs%C3%B6rjningsst%C3%B6d+och+ekonomiskt+bist%C3%A5nd_Malm%C3%B6+stad.pdf> (2014-04-21)
- Migrationsverket (2014a). “Projekt Reva” (elektronisk), *Migrationsverkets officiella hemsida* <<http://www.migrationsverket.se/info/7176.html130514>> (2014-02-27)
- Migrationsverket (2014b). “Aktuell statistik” (elektronisk) *Migrationsverkets officiella hemsida* <<http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312b27/1389083697535/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+desicions+2013.pdf>> (2014-03-27)
- Morehouse, Christal & Blomfield, Michael (2011). *Irregular Migration i Europe* (elektronisk) *Migration Policy Institute. Washington. (Transatlantic Council on Migration)*. <<http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe>> (2014-04-21)
- Pettersson, Ulla (2013a). “Förutsättningar för det sociala arbetets etik” i Pettersson, Ulla (red.) (2013). I *Etik och socialtjänst: om förutsättningarna för det sociala arbetets etik* . 4., [uppdaterade] uppl. Malmö: Gleerup
- Pettersson, Ulla (2013b). “Etik och socialtjänst” i Pettersson, Ulla (red.) (2013). I *Etik och socialtjänst: om förutsättningarna för det sociala arbetets etik* . 4., [uppdaterade] uppl. Malmö: Gleerup

- PICUM (2014). "Who are Undocumented Migrants" (elektronisk)
<<http://picum.org/en/our-work/who-are-undocumented-migrants/>> (2014-04-21)
- Riksdagen (2011). *Våld mot papperslösa kvinnor* (Motion 2011/12:Sf273). Stockholm: Riksdagen
- SFS 1994:137 *Lagen om mottagande av asylsökande med flera*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2005:716 *Utlänningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2006:97 *Utlänningsförordningen*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2013:407 *om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*. Stockholm: Justitiedepartementet
- Socialdepartementet (2005). *Socialtjänsten och den fria rörligheten* (SOU 2005:34) Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialstyrelsen (2010). *Papperslösa i Social rapport. 2010* (elektronisk) (2010). Stockholm: Socialstyrelsen <<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/2010-3-11>> (2014-04-21)
- Staaf, Annika (2013) *Socialtjänsten och de papperslösa i de Godzinsky, Virve-Maria, Gyldenløve Jeppesen-de Boer, Christina, Ikdahl, Ingunn, Kjønstad, Asbjørn, Kronborg, Annette, Leth Svendsen, Idamarie, Paskalia, Vicki, Staaf, Annika & Stendahl, Sara (2013). Nordisk socialrättslig tidskrift 7-8 (2013). Santérus Förlagrbetets etik. 3., omarb. uppl. Stockholm: Got*
- Staaf, Annika (2014-04-09). Personlig kommunikation via mail.
- Svärd, Veronica (2014-03-18). Personlig kommunikation, föreläsning.
- Timmerbacka, Joel & Ulverås, Johan (2010). *Syns du inte så finns du inte - En studie om irreguljära immigranter och socialtjänsten*. (elektronisk) Göteborg: Göteborgs Universitet <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/24997/1/gupea_2077_24997_1.pdf> (2014-04-21)
- Triandafyllidou, Anna (2009). *Clandestino project Final Report* (elektronisk) <http://www.gla.ac.uk/media/media_147171_en.pdf> (2014-04-21)
- Utbildningsdepartementet (2012). *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*. (Regeringens Proposition 2012/13:58) Stockholm: Regeringskansliet.
- Vetenskapsrådet (årtalet saknas). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Elanders Gotab <<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>> (2014-04-21)
- Vestin, Sanna (2010). *Flyktingfällan*. [Ny utg.] Stockholm: Ordfront

Bilaga 1. Informationsbrev till papperslösa

Deltagande i studie kring socialtjänst och papperslösa - hur kommer det sig att de inte möts?

Hej!

Göteborgs Universitet, 2014-03-05

Studiens bakgrund, syfte och genomförande

Vi är tre studenter som läser sjätte terminen på socionomprogrammet på Göteborgs Universitet och skriver nu vår kandidatuppsats. Vår uppsats ska behandla socialtjänstens arbete och kontakt med irreguljära immigranter, främst s.k. papperslösa. Människor som är papperslösa är idag en väldigt utsatt grupp, med få möjligheter och rättigheter. Tidigare forskning som vi tagit del av har visat att socialtjänsten sällan möter denna grupp och vi är därför intresserade av att undersöka vad det kan finnas för anledningar till detta. Vi har också förstått att många på socialtjänsten tycker att det är både svårt och oklart i vilken utsträckning stöd och hjälp går att ge till papperslösa. Vi tänker att vår studie därför kan vara till god hjälp för att försöka förstå vad som ligger bakom att dessa två grupper inte möts och därmed skapa förutsättningar för förändring och ökad kunskap hos både socialtjänst och papperslösa. Studien kommer att genomföras genom kvalitativa enskilda intervjuer, dels med papperslösa och dels socialsekreterare/chefer på socialtjänsten. Vi kommer också att ta hjälp av en jurist för att tala om möjliga tolkningar kring lagtexten som reglerar socialtjänstens möjligheter att arbeta med papperslösa.

Till dig som lever som papperslös är vi framförallt intresserade av att fråga kring din kontakt/icke-kontakt med socialtjänsten, hur du upplevt detta, samt vad du ser för hinder med socialtjänstens insatser till papperslösa. Vi är också intresserade av att veta vad du tänker skulle kunna förändras för att förbättra kontakten. Vi kontaktar dig i egenskap av att du lever som papperslös i Sverige då det känns värdefullt för oss att lyfta både din och socialtjänstens upplevelse. Oavsett om du själv har varit i kontakt med socialtjänsten eller inte tror vi och hoppas att du kan bidra med viktig information.

Vad innebär det att vara med i studien?

Intervjuerna kommer att vara max en timme och vi ser helst att det sker i vecka 10-12. Hör därför gärna av dig så snart du kan med besked om du vill vara med. Uppkommer några frågor eller funderingar kontakta oss gärna!

Dina rättigheter

- Din medverkan i studien är frivillig och du som informant kan när som helst under studiens gång välja att avbryta din medverkan.
- Inga namn eller andra känsliga detaljer om dig kommer att användas i studien, medverkan sker på anonym basis. Inte heller rätt heller ortsnamn kommer att användas. Du bestämmer själv om vi får spela in intervjun, annars tar vi bara anteckningar. Vi vill att du ska känna dig trygg.
- Vi kommer att göra en återkoppling till dig med de resultat vi får fram, vilket ger dig en möjlighet att komma med synpunkter och vid behov förtydliga uttalanden. Vill du ta del av färdig uppsats är vi glada för det.

Studien kommer att publiceras och vara tillgänglig för allmänheten.

Med vänlig hälsning

Linnéa Larsson 070XXXXXX XXXXX@msn.com
Else Thordstein 073XXXXXX XXXXX@gmail.com
Johanna Hadin 073XXXX XXXXX@gmail.com
Socionomprogrammet.
Institutionen för socialt arbete.
Göteborgs Universitet.

Handledare
André Rodin 031-XXXXXX, XXXXX@socwork.gu.se

Bilaga 2. Informationsbrev till socialtjänsten

Deltagande i studie kring socialtjänst och papperslösa - hur kommer det sig att de inte möts?

Hej!

Göteborgs Universitet, 2014-03-05

Studiens bakgrund, syfte och genomförande

Vi är tre studenter som läser sjätte terminen på socionomprogrammet på Göteborgs Universitet och skriver nu vår kandidatuppsats. Vår uppsats ska behandla socialtjänstens arbete och kontakt med irreguljära immigranter, främst s.k. papperslösa. Människor som är papperslösa är idag en väldigt utsatt grupp, med få möjligheter och rättigheter. Tidigare forskning som vi tagit del av har visat att socialtjänsten sällan möter denna grupp och vi är därför intresserade av att undersöka vad det kan finnas för anledningar till detta. Vi har också förstått att många på socialtjänsten tycker att det är både svårt och oklart i vilken utsträckning stöd och hjälp går att ge till papperslösa. Vi tänker att vår studie därför kan vara till god hjälp för att försöka förstå vad som ligger bakom att dessa två grupper inte möts och därmed skapa förutsättningar för förändring och ökad kunskap hos både socialtjänst och papperslösa. Studien kommer att genomföras genom kvalitativa enskilda intervjuer, dels med papperslösa och dels socialsekreterare/chefer på socialtjänsten. Vi kommer också att ta hjälp av en jurist för att tala om möjliga tolkningar kring lagtexten som reglerar socialtjänstens möjligheter att arbeta med papperslösa. Vi kommer att spela in intervjuerna med hjälp av en diktafon, detta för att informationen som ges ska behandlas på ett så säkert sätt som möjligt.

Till dig på socialtjänsten är vi framförallt intresserade av att fråga kring vilka möjliga anledningar du tror att det finns till att papperslösa och socialtjänsten inte möts, men också lite kring dina tankar om möjliga tolkningar för att hjälp och stöd kan ges till papperslösa. Vi kontaktar dig i egenskap av arbetande på socialtjänsten då det för oss känns värdefullt att få båda perspektiven - både från papperslösa och professionella. Oavsett om du själv har mött papperslösa i ditt arbete på socialtjänsten eller inte, tror vi och hoppas att du kan bidra med viktig information.

Vad innebär det att vara med i studien?

Intervjuerna kommer att vara max en timme och vi ser helst att det sker i vecka 10-12. Hör därför gärna av dig så snart du kan med besked om medverkan. Uppkommer några frågor eller funderingar kontakta oss gärna!

- Din medverkan i studien är frivillig och du som informant kan när som helst under studiens gång välja att avbryta din medverkan.
- Inga namn eller andra känsliga detaljer om dig kommer att användas i studien, medverkan sker på anonym basis. Inte heller orsnamn kommer att användas.
- Vi kommer att göra en återkoppling till dig med de resultat vi får fram, vilket ger dig en möjlighet att komma med synpunkter och vid behov förtydliga uttalanden. Vill du ta del av färdig uppsats är vi glada för det.

Studien kommer att publiceras och vara tillgänglig för allmänheten.

Med vänlig hälsning

Linnéa Larsson 070XXXXXX XXXXX@msn.com
Else Thordstein 073XXXXXX XXXXX@gmail.com
Johanna Hadin 073XXXX XXXXX@gmail.com
Socionomprogrammet.
Institutionen för socialt arbete.
Göteborgs Universitet.

Handledare
André Rodin 031-XXXXXX, XXXXX@socwork.gu.se

Bilaga 3. Intervjuguide papperslösa

Intervjuguide personer som är papperslösa

Inledning med kort syfte och praktiskt info om inspelning, publicering och anonymitet, samt möjlighet att avbryta när helst informanten vill.

Begreppet papperslös/gömd - definiera och förklara, eventuellt frågor från informant för att förtydliga.

Inledningsfrågor

Hur länge har du levt som papperlös?

I hur många olika städer har du bott?

Kontakt med socialtjänsten

Vad tänker du om socialtjänsten?

Har du haft kontakt med socialtjänsten som gömd/papperslös?

Om JA

Hur många gånger i så fall?

Hur har det fungerat?

Hur har du blivit bemött?

Vilken hjälp har du sökt?

Vilken hjälp har du fått?

Vilken hjälp har du inte fått?

Hur kommer det sig att du har vågat gå till socialtjänsten för att få hjälp?

När togs kontakten? Som gömd eller asylsökande?

Hur har du fått information om att du kan få hjälp från socialtjänsten?

Har det fungerat olika bra med socialtjänsten beroende på vart du har bott?

Om NEJ

Vad finns det för anledningar till att du inte har sökt hjälp hos socialtjänsten?

(Benämna om informant inte tar upp:

- information - vet du om rättigheter och möjlig hjälp? Var har du fått den informationen från?

- rädsla för polis/mig.v./myndigheter?

- inte litar på myndigheter?

- får du hjälp på annat sätt/klarar dig?)

Har du fått hjälp från annat håll, tex någon frivilligorganisation? Vad är det i så fall som gjorde att du valde det alternativet?

Har du hört någon annan som också är papperslös/gömd som har fått hjälp av socialtjänsten? Hur gick det i så fall?

Skulle du vilja och behöva få hjälp med från socialtjänsten, om det gick?

Vad tror du att du skulle kunna få för hjälp av socialtjänsten?

Vad skulle hjälpa dig att våga gå till socialtjänsten för att få hjälp?

Varför möts ni inte?

Vad tror du det kan finnas för anledningar till att gruppen papperslösa och socialtjänsten inte möts i så stor utsträckning?

- Från ditt perspektiv som papperlös

- Från socialtjänstens perspektiv (Tex Vad tror du att det finns för anledningar till att socialtjänsten inte arbetar så mycket med hjälp till papperslösa/gömnda?)

Förändringar för framtiden

Vilka förändringar tror du behövs för att fler papperslösa ska våga ta kontakt med socialtjänsten?

Vilka förändringar tror du behövs för att fler papperslösa ska bli hjälpta av socialtjänsten?

Vilken typ av hjälp tror du det är störst behov av att få?

Har du något mer du vill säga? Något vi missat?

Info om utskriften intervju och möjlighet att ta del av den, samt ta del av slutgiltig rapport.

Bilaga 4. Intervjuguide socialtjänsten

Intervjuguide Socialtjänsten

Inledning med kort syfte och praktisk info om inspelning, publicering och anonymitet, samt möjlighet att avbryta när helst informanten vill.

Inledningsfrågor

Yrke, enhet, position

Hur länge har du arbetat här?

Vad har du arbetat med tidigare?

Hur kom det sig att du valde detta yrke?

Begreppet papperslösa

Kort info om begreppet - Irreguljära immigranter - "Med papperslös avses en person som vistas i Sverige utan tillstånd. I denna grupp ingår personer som har fått ett utvisningsbeslut, personer vars uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats och personer som aldrig har sökt något uppehållstillstånd. Hit hör också EU-medborgare och deras familjemedlemmar som saknar uppehållsrätt" (Malmö stads riktlinjer, 2013). Vi avgränsar oss dock till att inte inkludera EU-medborgare i vår studie. I dagligt tal papperslösa, men det innefattar olika typer av grupper. Gemensamt för alla är att de saknar legal status i Sverige.

Dina uppfattningar om papperslösa

Har du någon erfarenhet av att möta papperslösa i ditt arbete? Kan du berätta om det? Om inte du personligen, vet du om det finns erfarenhet på din arbetsplats? Berätta!

Möjligheter/hinder att arbeta med gruppen

Har du erfarenhet av fall/vet du om fall på din enhet där papperslösa beviljats någon form av stöd?

Hur motiverades beslutet? (Alt. Hur gick resonemanget?)

Har du erfarenhet av fall/vet du om fall på din enhet där papperslösa fått avslag eller avvisats att söka någon form av stöd?

Hur motiverades beslutet? (Alt. Hur gick resonemanget?)

Om ingen erfarenhet ge fiktivt fall att förhålla sig till:

Ett ungt par i 25-års-åldern söker sig till socialtjänsten. Paret har varit i Sverige i drygt tre år och har varit gömda sedan två år tillbaka. Situationen i deras hemland är orolig och de ser det som omöjligt att återvända. Paret har bott på många olika ställen hos bekanta men har aldrig haft en egen lägenhet. Nu har de till slut hittat en lägenhet svart men har svårigheter att betala hyran eftersom ingen av dem har någon inkomst. Ingen av dem har något jobb men vid ett fåtal tillfällen har de lyckats få en liten inkomst genom diverse ströjobb. De är mycket oroliga över hur de varje månad ska kunna klara sig, dels när det gäller att betala hyran men även andra utgifter som mat och busskort. En av dem har också mycket kroppsliga besvär och har därför till slut vänt sig till vårdcentralen, de i sin tur uppmuntrade paret att kontakta socialtjänsten för hjälp i deras svåra situation. Paret vänder sig därför nu till dig på socialtjänsten med hopp om hjälp för i alla fall de grundläggande behoven.

Hur skulle du agera i detta fall? Vilka skulle du ta kontakt med inom socialtjänsten och även utanför med andra myndigheter? Skulle du bevilja något form av stöd? I så fall, vilket? Vad skulle du i så fall grunda det på, lagrum, praxis osv?

Vad upplever du att det finns för möjligheter att ge hjälp och stöd till gruppen papperslösa?

Vad grundar du detta på?

Vad upplever du att det finns för hinder att ge hjälp och stöd till gruppen papperslösa?

Vad grundar du detta på?

Finns det några kommunala riktlinjer kring socialtjänstens arbete med papperslösa?

Om inte informant benämnt så fråga om:

*- Bistånd eller bara **akut bistånd**? Vad vi tagit del av i tidigare forskning: om ej legal bosättning är det ej möjligt med ekonomiskt bistånd, men akut bistånd en möjlighet - hur hänsvisa detta till papperslösa?*

*- Kommunens yttersta ansvar, **vistelsebegreppet**. SoL 2:1, 4:1-2, 1:1 2a*

- Utl.1 underrättelseskyldigheten

- (Utl.f. 7:1 underrättelse om utlännings vistelse till polismyndighet - idag bara AMS och skatteverket)

- Mänskliga rättigheter, barnkonventionen - hur mycket hänsyn till dessa?

- Om personen kan avhjälpa nöden själv genom att åka tillbaka - om de inte tycker att de kan åka tillbaka, tas hänsyn till personens egna berättelse eller Mig.v. beslut?

Handlingsutrymme? Ta kontakt med Mig.v. för att kolla bakgrunden?

Varför möts ni inte?

Vad tror du det kan finnas för anledningar till att gruppen papperslösa och socialtjänsten inte möts i så stor utsträckning?

- Från ditt/ert perspektiv på socialtjänsten

- Från papperslösas perspektiv (Tex varför söker papperslösa inte upp socialtjänsten?)

Tänker du att det finns det några speciella förhållningssätt eller saker att tänka på i bemötandet av papperslösa? Vad i så fall? Hur gör man med personnummer om personen blir aktuell?

Förändringar för framtiden

För att det skulle bli enklare att arbeta med den här gruppen, vad skulle du vilja se för förändringar?

Finns det något mer du vill ta upp?

Vi skickar transkriberingen till dig via mail så att du kan kolla igenom intervjun om du vill. Vad är din mail?

Vill du ha uppsatsen skickad till dig efteråt, pappersformat eller digitalt? Adress?

Bilaga 5. Malmö stads riktlinjer angående bistånd till papperslösa



Malmö stad
Stadskontoret

RIKTLINJER FÖR HANDLÄGGNING AV FÖRSÖRJNINGSSTÖD OCH EKONOMISKT BISTÅND FÖR LIVSFÖRING I ÖVRIGT

Papperslösa

Med papperslös avses en person som befinner sig i Sverige utan tillstånd. I denna grupp ingår personer som har fått ett utvisningsbeslut, personer vars uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats och personer som aldrig har sökt något uppehållstillstånd. Hit hör också EU-medborgare och deras familjemedlemmar som saknar uppehålls rätt.

Papperslösa och socialtjänstlagen

Papperslösa saknar legal bosättning i Sverige. Socialtjänstens ansvar är därför begränsat till stöd och hjälp i akuta situationer (nöd) när personen vistas i kommunen (2 a kap. 2 § SoL). Vilket stöd och hjälp som är att anse som akut ska på samma sätt som för andra personer som omfattas av bestämmelsen bedömas efter en individuell prövning. Det finns inga särskilda bestämmelser som gäller specifikt för papperslösa utan de ska behandlas på samma sätt som andra personer som vistas i kommunen och söker stöd från socialtjänsten. Kommunens ansvar kvarstår så länge personen vistas i kommunen och inte får sitt behov tillgodosett på annat sätt.

Vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd vid akuta situationer ska kostnader för läkemedel som bedöms ej kunna anstå och som föreskrivits med stöd av lagen om hälso- och sjukvård till utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, och regleras genom förordning, bedömas avse akuta behov. Kostnaden är genom förordning begränsad till 50 kr per läkemedel.

Principen om barnets bästa

Principen om barnets bästa kommer till uttryck i Barnkonventionen och i socialtjänstlagen. Principen kan inte användas för att frångå gällande lag men när det finns utrymme för olika tolkningar eller bedömningar kan principen användas för att välja den för barnet mest fördelaktiga lösningen. Vid bedömningen av barns behov av stöd och hjälp, kan principen användas på så sätt att barnen i alla avseenden behandlas som om de vore bosatta i Malmö stad. Detta betyder försörjningsstöd enligt full norm och rätt till bistånd för sin livsföring i övrigt på samma villkor som barn bosatta i kommunen. För att barn som vistas i vår kommun ska ges skäligena levnadsvillkor

rekommenderas att principen används på detta sätt. Om det är en barnfamilj som söker sig till socialtjänsten innebär det att barnen i familjen ges full norm men inte de vuxna samt att hela familjen bör beviljas bistånd avseende en bostad som ger barnen en skälig levnadsnivå.

Avsnittet hittas på sid. 12-13 i originaldokumentet.